

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**VENÄJÄN VIISUMIVAPAAUS – UHKA EUROOPAN UNIONIN RAJA-
TURVALLISUUDELLE?**

Diplomityö

Majuri
Tero Hirvonen

Yleisesikuntaupseerikurssi 55
Maasotalinja/Rajavartiolaitos

Elokuu 2011

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 55	Linja Maasotalinja/Rajavartiolaitos
Tekijä Majuri Tero Hirvonen	
Tutkielman nimi VENÄJÄN VIISUMIVAPAAUS – UHKA EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUDELLE?	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Elokuu 2011	Tekstisivuja 103 Liitesivuja 35
TIIVISTELMÄ <p>Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on toteutuessaan yksi lähitulevaisuuden merkittävimmistä haasteista Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Vapaan liikkuvuuden tavoittelussa Schengenin sopimuksella avatut sisäraajat Euroopan keskiöön ovat lisänneet jäsenvaltioiden kansallisen rajaturvallisuuden kollektiivista merkitystä. Välimeren ja Kreikan tilanne laittoman maahantulon ongelmassa on ollut omiaan vahventamaan Euroopan unionin yhteisten rajaturvallisuushaasteiden tunnistamista. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta viisumivapauteen varautuminen tarkoittaa sekä kunkin jäsenvaltion kansallisten toimintojen tiedostamista ja omatoimista kehittämistä että Euroopan unionin koko keinovalikoiman käyttöä aina yhteisölaainsäädännöstä virastojen toimintoihin. Ennen varautumisen käytännön toimia on kuitenkin selvitettävä, minkälaisiin uhkiin toimenpiteillä varaudutaan.</p> <p>Tutkimuksessa on selvitetty Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Tutkimus on luonteeltaan tulevaisuudentutkimus. Menetelminä on käytetty skenaariomenetelmää, Delfoi-tutkimusta ja haastatteluja.</p> <p>Tutkimus jakautuu kolmeen osaan, joissa yhdistävänä tekijänä on rajaturvallisuus. Teoriaosassa selvitetään rajaturvallisuuden perusteet Euroopan unionissa sekä viisumivapauden taustatekijät liittämällä ne tutkimuksessa teoriana käytettyyn liberalismiin. Toisessa osassa luodaan teoriaosan perusteella useita mahdollisia tulevaisuudentiloja, joista empiirisen aineiston perusteella muodostetaan todennäköisin tulevaisuus. Valittua tulevaisuutta täydennetään asiantuntija-arvioilla sekä haastatteluilla. Kolmannessa osassa tehdään johtopäätökset rajaturvallisuuteen kohdistuvasta uhasta arvioimalla tulevaisuutta poliittiseen järjestelmään sekä Euroopan unionin nelitasoiseen rajaturvallisuusmalliin. Kolmannen osan lopussa arvioidaan rajaturvallisuuden keskeisten toimijoiden vaikutusmahdollisuudet rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.</p>	

Tutkimusongelmana on: ”Voidaanko Venäjän viisumivapauden arvioida uhkaavan Euroopan unionin rajaturvallisuuden ylläpitämistä?”

Tutkimuskysymykset ovat:

- Mikä on rajaturvallisuuden merkitys Euroopan unionille?
- Millaisia vaikutuksia Euroopan unionin ja Venäjän välisellä viisumivapaudella on?
- Miten vaikutukset kohdistuvat rajaturvallisuuteen?

Tutkimuksessa todettiin, että viisumivapaudella on vaikutuksia rajaturvallisuusmallin jokaiseen tasoon. Rajaturvallisuuden tilannekuvan lisäksi ennakollinen arviointi viisumivapauden vaikutuksista todettiin tutkimuksessa keskeiseksi tekijäksi, johon nykyisessä toimintamallissa kiinnitetään varsin vähän huomiota. Viisumivapauden todennäköisinä vaikutuksina todettiin olevan liikennemäärien kasvaminen sekä rajanylitykseen liittyvän rikollisuuden lisääntyminen. Keskeisenä keinona todettiin olevan jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen Euroopan unionin päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Jäsenvaltioiden kansallisilla toimilla todettiin olevan keskeinen merkitys Euroopan unionin rajaturvallisuudelle.

Ajallisesti arvioituna viisumivapaus on tosiasia, jonka ajankohta on vielä päättämättä. Etenkin Euroopan unionin sisäiset taloudelliset tekijät todettiin päätöksenteon kannalta niin merkittäviksi, että edes konkreettinen rajaturvallisuuden uhka ei voi estää viisumivapauden toteutumista. Edes Venäjän kannalta ulkorajavaltioiden ongelmat lisääntyvän liikenteen tarkastusjärjestelyissä eivät estä poliittista päätöksentekoa, kun motiivien taustalla on sisärajavaltioiden taloudellisen hyödyn tavoittelu. Tästä syystä ulkorajavaltioiden vaikuttaminen viisumivapauden valmistelussa onkin keskeisessä asemassa koko Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta. Tutkimuksessa korostuukin rajaturvallisuuden viimesijainen kansallinen vastuu.

Viisumivapauden varsin merkittävistä vaikutuksista huolimatta tutkimuksessa todettiin, että viisumivapauden ei voida arvioida olevan uhka rajaturvallisuudelle. Uhkaksi viisumivapaus voi muodostua ainoastaan siinä tapauksessa, että viisumivapaus politisoidaan turvallisuusnäkökohdista irralliseksi neuvottelukohteeksi ja eri tasojen rajaturvallisuustoimijat eivät osallistu riittävän aktiivisesti viisumivapautta koskevan lainsäädännön valmistelu- ja päätösmenettelyyn.

AVAINSANAT

Euroopan unioni, Venäjä, rajaturvallisuus, rajaturvallisuuden ylläpito, viisumivapaus

VENÄJÄN VIISUMIVAPAUS – UHKA EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUDELLE?

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
1.1 KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT.....	3
1.2 TUTKIMUSASETELMA JA RAJAUKSET.....	5
1.3 AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET.....	8
1.3.1 Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimustyöt.....	8
1.3.2 Muut tutkimustyöt.....	10
1.4 TUTKIMUSONGELMA.....	11
2. LIBERALISTINEN RAJATURVALLISUUS.....	13
2.1 LIBERALISMIN KEHITYS 1700-LUVULTA.....	13
2.2 RAJATURVALLISUUS OSANA EUROOPAN UNIONIN INTEGRAATIOKEHITYSTÄ.....	19
2.3 TEORiat EUROOPAN UNIONIN JA VENÄJÄN SUHTEIDEN SELITTÄJINÄ.....	26
2.3.1 Keskinäisriippuvainen liberalismi.....	27
2.3.2 Institutionaalinen liberalismi.....	30
2.3.3 Kansainvälinen talouspolitiikka.....	31
2.3.4 Euroopan unionin ja Venäjän viisumi- ja talouspolitiikan erityispiirteet.....	32
2.4 RAJATURVALLISUUS OSANA EUROOPAN UNIONIA.....	41
2.4.1 Sääädöspäätös.....	42
2.4.2 Euroopan unionin yhdenm. rajaturvallisuusjärjestelmä.....	45
2.4.3 Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä.....	49
2.5 YHTEENVETO.....	51
3. LÖYTÖRETKE TULEVAISUUTEEN.....	54
3.1 TULEVAISUUDENTUTKIMUS.....	54
3.1.1 Metodologiset lähestymistavat.....	56
3.1.2 Tieteellisyden rajoitteet, haasteet ja edellytykset.....	61
3.1.3 Käsitteet ja niiden merkitys.....	62
3.1.4 Skenaarioista tarkemmin.....	64
3.1.5 Delfoi-tutkimus.....	68
3.2 HAASTATTELUTUTKIMUKSELLA SYVYYTTÄ JA TUKEA.....	71
3.3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	72
3.3.1 Teoriaosuus.....	73
3.3.2 Kysely ja Delfoi.....	73
3.3.3 Haastattelut.....	76
4. TULEVAISUUS VUONNA 20XX?.....	77
4.1 YLEINEN KEHITYS.....	77
4.2 RAJATURVALLISUUS.....	79
4.3 ULKOPOLITIIKKA JA ULKOMAANKAUPPA.....	80
4.4 LIIKENNE.....	81
4.5 VAIHTOEHTOiset tulevaisuudet.....	81
4.6 VAIKUTUS RAJATURVALLISUUTEEN.....	83
4.7 KOKEMUKSEN TUOMA NÄKEMYKSI.....	86
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	91
5.1 UHKA POLITIIKASTA.....	91
5.2 KONKREETTINEN UHKA.....	93
5.2.1 Rajaturvallisuuden ensimmäinen taso.....	93
5.2.2 Rajaturvallisuuden toinen taso.....	94
5.2.3 Rajaturvallisuuden kolmas taso.....	95
5.2.4 Rajaturvallisuuden neljäs taso.....	96
5.3 RAJATURVALLISUUDEN VASTAISKU.....	97
5.4 POHDINTA.....	99

VENÄJÄN VIISUMIVAPAAUS – UHKA EUROOPAN UNIONIN RAJA-TURVALLISUUDELLE?

1. JOHDANTO

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on toteutuessaan yksi lähitulevaisuuden merkittävimmistä haasteista Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Vapaan liikkuvuuden tavoittelussa Schengenin sopimuksella avatut sisäraajat Euroopan keskiöön ovat lisänneet jäsenvaltioiden kansallisen rajaturvallisuuden kollektiivista merkitystä. Välimeren ja Kreikan tilanne laittoman maahantulon ongelmissa on ollut omiaan vahventamaan Euroopan unionin yhteisten rajaturvallisuushaasteiden tunnistamista. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta viisumivapauteen varautuminen tarkoittaa sekä kunkin jäsenvaltion kansallisten toimintojen tiedostamista ja omatoimista kehittämistä että Euroopan unionin koko keinovalikoiman käyttöä aina yhteisölainsäädännöstä virastojen toimintoihin.

Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden keskeisinä haasteina ovat rajat ylittävän rikollisuuden ja liikenteen volyymin merkittävä lisääntyminen. Liikenteen kasvua on yleisesti pidetty oletetuimpana viisumivapauden seurauksena. Voimakkaasti kasvava liikenne yhdessä elintasoon kanssa tarjoaa merkittävän väylän rajat ylittävälle rikollisuudelle ja mahdollisuuden rikollistumiselle. Tässä tutkielmassa käsitellään viisumivapauden merkitystä Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle ja ennakoidaan niitä mahdollisia tulevaisuuksia, joihin viisumivapauden myötä olemme kulkemassa.

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus ei ole itsestäänselvyys. Vaikka molemmat tahot ovatkin sitoutuneet kahdenpuoliseen viisumivapauteen pitkän aikavälin tavoitteena, ei toteutumisen ajankohtaa ole vielä ajankohtaista ennustaa. Viisumivapaudessa ei kyse ole niinkään tiettyjen teknisten tekijöiden saattamisesta voimaan, vaan poliittisesta tahdosta siirtyä lyhytkestoisten oleskelujen osalta uuteen aikakauteen. Tällöin osapuolten kansalaisiin ei enää kohdistettaisi rajatarkastusta edeltävää ennakkotarkastusta. Vastavuoroisuuden periaate

Euroopan unionin ja Venäjän välisessä viisumipolitiikassa edellyttää poliittisen tahtotilan olemassa oloa kummaltakin osapuolelta. Pelkästään toisen osapuolen toteuttamat viisumihelpotukset eivät juurikaan vie kohti viisumivapauden todellista toteumaa. Toisena tutkimuskohteenä tutkielmassa onkin se, miten voimakas poliittinen tahtotila viisumivapaudelle on ja miten siinä huomioidaan rajaturvallisuusnäkökohdat.

Sisäisen turvallisuuden kannalta siirtyminen viisumivapauteen merkitsee rajaturvallisuusjärjestelmän rakenteellista ja toiminnallista muutosta. Nykyinen viisumimyöntöjärjestelmä mahdollistaa perusteelliset ennakkotarkastukset viisumiharkinnan aikana. Viisumivapaudessa ensimmäinen maahantuloedellytysten tarkastus tapahtuu rajatarkastuksissa, eikä ennakkotarkastuksilla voida kovinkaan merkittävästi tukea ainakaan maarajoilla tapahtuvia rajatarkastuksia. Lento-, laiva- ja junaliikenteessä järjestelyt ovat rajaturvallisuuden kannalta sikäli helpommin hallittavissa, että kyseisissä matkustusmuodoissa matkustajien ennakkotarkastukset ovat resurssien ja toiminnan yleisjärjestelyjen kannalta ylipäättään mahdollisia järjestää. Maatierajanylityspaikalle yksittäin saapuvan henkilöliikenteen kannalta koottu ennakkotarkastus on ongelmallinen muun muassa yhden tarkastuksen periaatteen kannalta.

Sisäistä turvallisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitetään Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutus rajaturvallisuuteen käyttäen apuna rajaturvallisuusjärjestelmän nelitasoista mallia. Viisumivapauden merkitystä tarkastellaan lähinnä Euroopan unionin näkökulmasta. Jäsenvaltioita tarkastellaan ainoastaan silloin, kun kokonaisjärjestelmän hahmottamisen kannalta tarkastelussa edellytetään kansallisen elementin huomioimista. Venäjän osalta vaikutusten tarkastelu jää yleisen käsittelyn varaan Euroopan unionin ja Venäjän välistä viisumi- ja talouspolitiikkaa käsittelevässä luvussa sekä johtopäätöksissä. Venäjän osalta tutkimuksessa onkin keskitytty selvittämään lähinnä Euroopan unioniin suoraan liittyviä sekä tutkimuksen tarkoitukseen sidonnaisia näkökohtia.

Tässä tutkimuksessa viisumivapautta käsitellään ilmiönä eikä tavoitteena ole laatia tarkkaa ennustetta Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutumisajankohdasta. Tutkimus on jaettu viiteen lukuun. Ensimmäisessä luvussa käsitellään tutkimuksen lähtökoh-
tia. Toisessa luvussa käsitellään Euroopan unionia ja sen suhteita Venäjään. Luvussa Euroopan unionin kehitys sekä sen ulkosuhteiden perusta liitetään laajempaan teoriakehykseen. Kolmannessa luvussa esitetään tutkimuksen metodologia sekä tutkimuksen toteutus. Neljännessä luvussa esitetään tutkimuksen tuloksena tulevaisuus vaihtoehtoineen siinä tilanteessa, missä viisumivapaus astuu voimaan. Luvun painopisteenä on tutkimuksen empiirisen aineis-

ton vastaus tutkimuksen aiemmissa luvuissa esitettyyn viitekehykseen ja teoriapohjaan. Viidennessä luvussa esitetään keskeisimmät johtopäätökset rajaturvallisuuden kannalta. Luvussa esitetään myös tarvittavat toimenpiteet tilanteen hallitun muutoksen kannalta.

1.1 Käsitteet ja määritelmät

Tutkimukseen liittyvät keskeiset käsitteet ovat rajaturvallisuus ja maahantulon valvontaan liittyvät käsitteet. Rajaturvallisuuden keskeisimpänä alakäsitteenä tutkimuksessa on rajatar- kastukset. Käsitteiden määrittely perustuu pääosin kansainvälisen ja kansallisen lainsäädän- nön määritelmiin. Kansallisella lainsäädännöllä on Euroopan unionin lainsäädäntöä täydentä- vä merkitys.

Ulkomaalaislain mukaan viisumilla tarkoitetaan lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maa- hantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä. Mää- ritelmässä mainitut muut maahantulon edellytykset on todettu ulkomaalaislain 11§:ssä.¹

Viisumivelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn valtion kansalaiselta edellytetään lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä.²

Viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn valtion kansalaiselta ei edellytetä alle kolmen kuukauden oleskeluun maahantulotarkastusta edeltävää hallinnollista maahantulolu- paa.³

Viisumihelpotuksilla tarkoitetaan viisumivelvollisuuden ja viisumivapauden välistä tilannetta, jossa osasta viisumivelvollisuuteen sisältyvistä velvoitteista on luovuttu.⁴

¹ Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004, 11§. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hä- nellä on voimassaoleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava asiakirja, voimassa oleva vaadittava viisumi tai oleskelulupa tai työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jollei lainsäädännöstä tai sopimuksista muuta johdu, hän pystyy esittämään oleskelua tukevia asiakirjoja ja hänellä on toimeentulon edellyttämät varat, häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon ja hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterve- yttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolman- sista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

³ Sama.

⁴ Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalai- sille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27, julkais- tu 17.5.2007.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.⁵ Rajaturvallisuudella tarkoitetaan puolestaan sitä päämäärää ja turvallisuustilaa, joka rajaturvallisuuden ylläpitämisellä pyritään säilyttämään tai saavuttamaan.

Rajatarkastuksella tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityksen tai rajanylitysaikomuksen perusteella toteutettavaa henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kuluneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista.⁶

Jäsenvaltioilla tarkoitetaan Schengenin sopimusta soveltavia valtioita. Näitä valtioita ovat Itävalta, Belgia, Tshekki, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi, Norja, Islanti ja Sveitsi.⁷

Ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajaja.⁸

Sisärajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta ja jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta.⁹

Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalainen eikä muutoinkaan oikeutettu käyttämään yhteisön vapaata liikkuvuutta.¹⁰

Rajaturvallisuutta käsittelevissä julkaisuissa käytetään synonyymeinä filtriä, tasoa, porrasta ja kehää kuvaamaan rajaturvallisuuden eri ulottuvuuksia. Tässä tutkielmassa käytetään rajaturvallisuusmallin toiminnallisista ulottuvuuksista nimitystä taso.

⁵ Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2§ ja Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy.

⁶ Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2§.

⁷ Euroopan komissio, Internet-sivut: http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122_3, luettu 18.1.2010.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 2 artikla.

⁹ Sama.

¹⁰ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kondolisoitu toisinto, Euroopan yhteisön virallinen lehti C325/35, julkaistu 24.12.2002.

Globalisaatiolla tarkoitetaan talouden, politiikan ja kulttuurin integraatioprosessia. Talouden osaprosessissa henkilöiden ja valtioiden väliset suhteet kehittyvät ja tiivistyvät. Taloudellisen prosessin takana ovat uudet teknologiat ja viestintäjärjestelmät sekä kaupan ja pääoman liikkuvuus. Taloudellisen osaprosessin tavoitteena ovat yhteiset globaalit markkinat. Poliitiikan osaprosessissa valtion itsenäinen asema sekä valtiollisten rajojen merkitys vähenee. Kulttuurin osaprosessissa kehittyvät monitasoiset kulttuurilliset verkostot sekä kulttuurillinen keskinäisriippuvuus.¹¹

Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat on määritetty Euroopan unionia koskevassa lainsäädännössä ja toimintaa ohjaavassa Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiassa.¹² Uhkalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ilmiötä, joka toteutuessaan aiheuttaa haitallisia vaikutuksia Euroopan unionin rajaturvallisuuteen.

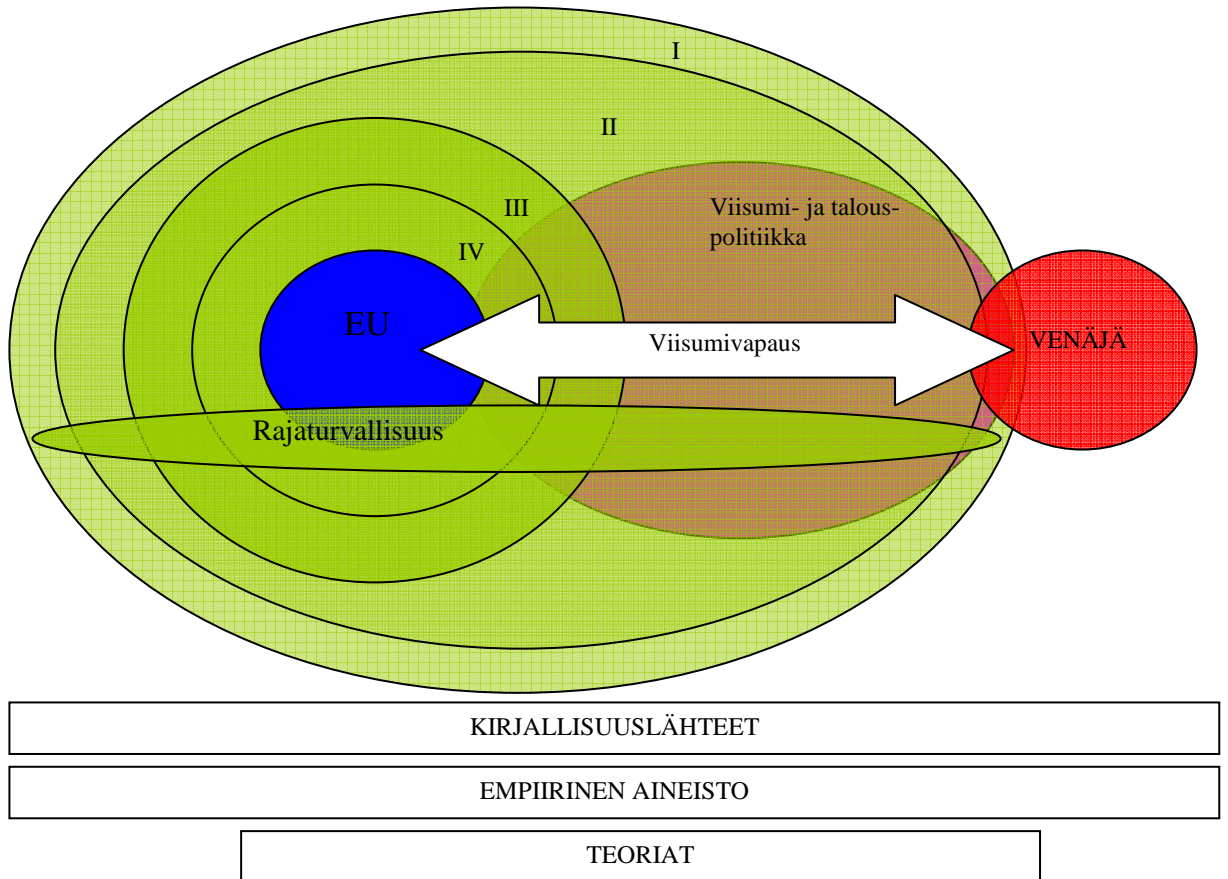
1.2 Tutkimusasetelma ja rajaukset

Tutkimusasetelman tarkoituksena on selvittää käsitteiden väliset suhteet tutkielmassa. Tutkimusasetelma on esitetty kuvassa 1.

Tutkimusasetelman keskeisinä tekijöinä ovat Euroopan unionin rajaturvallisuus ja Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus. Tekijöitä ja tekijöiden välisiä suhteita selittävinä tekijöinä ovat teorialat; keskinäisvaikutteinen liberalismi, institutionaalinen liberalismi ja kansainvälinen talouspolitiikka. Teorioiden mukaan käyttäytyvinä toimijoina ovat Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumi- ja talouspolitiikka, sitä koskeva lainsäädäntö sekä viranomaiset. Toimijoiden sisällä ovat viisumivapauden vaikutukset, rajaturvallisuuden lainsäädäntö ja rajaturvallisuusviranomaisten ohjaus sekä neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän tasoihin sisältyvä valvontatoiminta. Yhdessä nämä tekijät muodostavat viisumivapauden ja rajaturvallisuuden keskinäisen merkityskentän, jossa ilmenevää mahdollista uhkaa arvioidaan Euroopan unionin rajaturvallisuuden näkökulmasta.

¹¹ Balaam David N. & Veseth Michael, Introduction to International Political Economy, 2008, sivut 50-51.

¹² Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Belgia, 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf, luettu 17.7.2011.



KUVA 1: Tutkimusasetelma.

Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin rajaturvallisuutta Euroopan unionin yhdenne-
tyn rajaturvallisuusjärjestelmän sekä siihen sisältyvän Euroopan unionin nelitasoisen rajatur-
vallisuusmallin avulla. Euroopan unionin yhteisönä määrittämät rajaturvallisuusjärjestelyt
eivät kuitenkaan ole kattavat ilman jäsenvaltioiden kansallisia toimia, ja tutkimuksessa onkin
käsitelty yleisellä tasolla jäsenvaltioissa tapahtuvia toimenpiteitä rajaturvallisuuden kannalta.
Osana uhkien arviointia tutkimuksessa tarkastellaan viisumivapautta. Tavoitteena on selvittää,
voiko se jossain tapauksissa muodostaa uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Tarkas-
telu keskittyy yksittäisten ilmiöiden sijasta niihin mahdollisiin ja vaikutuksiltaan laajempiin
tapahtumiin, joihin rajaturvallisuudella ei kyetä nykyjärjestelyillä vastaamaan.

Kansallisen rajaturvallisuusmallin käyttäminen Euroopan unionin rajaturvallisuuden järjeste-
lyjä täydentävä työkaluna on perusteltua siksi, että Euroopan unionin subsidiareettiperiaatteen
mukaan unionilla on toimivalta säätää jäsenvaltioita velvoittavia asioita vain silloin ja siinä
laajuudessa, kun tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden toimin.¹³

¹² Toissijaisuusperiaate liitettiin Euroopan unionin yleiseksi säännöksi Euroopan yhtenäisasiakirjalla. Periaatteen tarkoituksena on säännellä toimivallan harjoittamista. Sen avulla voidaan määrittää, voiko unioni toimia tietyllä alalla vai kuuluko asia jäsenvaltioiden toimivaltaan. Periaatteen mukaisesti unioni voi toimia aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa tavoitteita riittävän hyvin, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin

Jäsenvaltion toimin säädetään muista rajaturvallisuuteen vaikuttavista perusteista. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän tarkastelu ilman kansallisen ulottuvuuden huomioimista ei siten noudattaisi Euroopan unionin perusrakenteita eikä muodostaisi kokonaiskuvaa Euroopan unionin todellisesta rajaturvallisuudesta.

Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmää täydentävä tutkimustieto voitaisiin saada minkä tahansa jäsenvaltion viranomaisilta tai kansallisesta lainsäädännöstä. Tässä tutkielmassa esimerkkinä toimivaksi maaksi ja empiirisen aineiston hankinnan kohteeksi on valittu Suomi. Ensimmäisenä perusteena Suomen rajaturvallisuusmallin tarkastelulle on, että malliin liittyvä tieto on tutkijalle kansallisesti helposti saatavissa niin teknisesti kuin kielellisestikin. Toisena perusteena on tutkijan kymmenen vuoden työkokemus rajaturvallisuuden alalla Suomessa, joka edesauttaa aiheen ja siinä vallitsevien kansallisten ja ylikansallisten suhteiden ymmärtämistä. Kolmantena perusteena on Suomen pitkä kokemus Pohjoismaisen passintarkastussopimuksen soveltamisessa sopimusvaltioiden sisärajoilla.¹⁴ Vuodesta 1957 sovellettu sopimus on luonut Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin välille toimivat yhteistoimintamenetelyt sisämaassa tapahtuvalle valvonnalle. Neljäntenä perusteena on, että Suomen ja Venäjän välinen maaraja muodostaa Euroopan unionin jäsenmaiden ja Venäjän välisestä maarajasta merkittävän osan. Viidenneksi pääosa Suomen ja Venäjän rajan ylittävistä henkilöistä on Venäjän kansalaisia, joten myös mahdollisten uhkien voidaan olettaa kohdistuvan merkittävällä tavalla Suomeen. Kuudentena perusteena Suomen suurimmat rajanylityspaikat sijaitsevat lähellä Venäjän suurkaupunkeja, joista Pietarissa asuu 4,06 miljoonaa ja Moskovassa 10,4 miljoonaa potentiaalista venäläistä rajanylittäjää.¹⁵ Seitsemäntenä perusteena Suomen rajaturvallisuusmallin käyttämiselle on erilaisten arviointitahojen antamat positiiviset lausunnot Suomen rajaturvallisuuden järjestelyistä.¹⁶ Kahdeksantena perusteena on Suomen muita Venäjään rajoittuvia EU-maita suurempi elintasoero Venäjän kanssa.¹⁷ Venäjän elintaso on noin kolmannes Suomen elintasosta.¹⁸ Elintasoeron voidaan arvioida olevan yhtenä rikollisuuteen vaikuttavana tekijänä.

tasolla. Euroopan unionin Internet-sivut:

http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm#SUBSIDIARITY, luettu 28.1.2010.

¹⁴ Suomen säädöskokoelman sopimussarja, ulkovaltain kanssa tehdyt sopimukset, julkaistu Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2001, 30/2001.

¹⁵ Venäjän Federaation suurlähetystö Suomessa, Internet-sivut:

<http://www.rusembassy.fi/FLinformRosspravinfo.htm>, luettu 28.1.2010.

¹⁶ Poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden toiminnasta, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007 ja The Schengen Evaluation Working Party (SCH/Com-ex (98) 25 def.).

¹⁷ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Talouden rakenteet 2009.

¹⁸ Rakennemuutoskatsaus 2007, Kuntaliitto, Helsinki, 2007.

Tutkimuksessa ei tarkastella yksityiskohtaisesti Venäjää, vaan Venäjään liittyvä tarkastelu keskitetään Euroopan unioniin kohdistuviin ulkosuhteisiin. Venäjän osalta viisumivapauden vaikutuksia tarkastellaan yleisellä tasolla yleisen politiikan ja rajaturvallisuuden näkökulmasta. Poliittista päätöksentekojärjestelmää tarkastellaan ainoastaan niiltä osin, kuin sillä on vaikutusta viisumivapaudesta tehtävään päätökseen. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös Euroopan unionin ja Venäjän välisten poliittisten suhteiden yksityiskohtainen tarkastelu. Poliittisten suhteista tarkastellaan ainoastaan sitä osaa, millä teorioiden avulla arvioituna voidaan katsoa olevan vaikutusta viisumivapaudesta käytävään keskusteluun ja päätöksentekoon. Tutkimuksessa ei myöskään arvioida viisumivapauden ajankohtaa tarkemmin kuin se on tarpeellista tulevaisuudentilan selvittämisen kannalta. Rajaukset tehdään siitä syystä, että edellä mainittujen kokonaisuuksien yksityiskohtainen tarkastelu laajentaisi tutkimuksen tarpeettoman laajaksi ja veisi huomion rajaturvallisuuden suhteellisen suppeasta kokonaisuudesta. Rajauksen poistaminen edellyttäisi myös teoreettisen viitekehyksen laajentamista vähintään Euroopan unionin lainsäädännön, päätöksentekojärjestelmän ja jäsenvaltioiden keskinäisten suhteiden yksityiskohtaiseen tarkasteluun sekä Venäjän ulkopolitiikan ja sisäisen toiminnan osaluksiin. Tällöin tutkimus käsitelisi Euroopan unionin rajaturvallisuuden sijaan enemmänkin Euroopan unionin ja Venäjän välistä poliittista päätöksentekoa, jossa esimerkkitapauksena käsiteltäisiin viisumivapauskysymystä. Valituilla rajauksilla tutkimuksen painopiste saadaan suunnattua rajaturvallisuuden kannalta merkitykselliseen asetelmaan.

1.3 Aikaisemmat tutkimukset

Rajaturvallisuuteen liittyvä monialainen tutkimustyö on lisääntynyt 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä. Maanpuolustuskorkeakoulussa on tehty useita rajaturvallisuutta käsitteleviä tutkimuksia, joissa rajaturvallisuutta käsitellään eri näkökulmista. Näkökulma pääosassa tehdyistä tutkimuksista on rajaturvallisuuskäsitteen analysoinnissa ja käsitteellisten liittospintojen tarkastelussa erilaisista näkökulmista.

1.3.1 Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimustyöt

Urpo Riissasen on laatinut esiupseerikurssilla ja yleisesikuntaupseerikurssilla kaksi rajaturvallisuutta käsittelevää tutkimusta. Tutkimuksissa käsitellään Venäjän asemaa Suomen rajaturvallisuudessa laajasti sisäistä turvallisuutta uhkaavien ilmiöiden näkökulmasta. Tutkielmassa on esitetty rajaturvallisuuteen kohdistuvina uhkina muun muassa laittoman maahantulon ja ihmiskaupan lisääntyminen, Venäjän federaation rajavartiopalvelun reformin epäonnistumi-

nen, järjestäytynyt rikollisuus ja monialarikollisuus sekä Venäjän mahdollinen viisumivapaus. Tutkimuksissa todetaan Euroopan unionin ja Venäjän yhteisten tiekarttojen muodostavan vaatimukset myös rajaturvallisuudelle ja sen ylläpitämiselle. Tutkimuksissa todetaan myös, että viisumien myötä poistuva ennakkokontrolli saattaisi aiheuttaa rikollisuuden lisääntymistä sekä Suomen että Venäjän alueella.¹⁹ Riissanen toteaa lisäksi, että keskeinen haaste rajaturvallisuudelle on Venäjän viisumivapaus ja siihen varautuminen.²⁰

Tutkimuksen aihealuetta sivuaa myös Mikko Lemisen tutkimus. Leminen on todennut tutkimuksessaan, että kansainvälinen rikollisuuden merkitys rajaturvallisuudelle on lisääntynyt. Leminen toteaa myös, että rajaturvallisuuden menetelmät ovat siirtymässä yhä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan, jossa rikollisuus pyritään pysäyttämään jo Euroopan unionin ulkopuolella.²¹

Jouni Lahtinen on tutkinut Pro Gradu-tutkielmassaan Rajaturvallisuuden tilaa vuonna 2020. Tutkimuksessa on esitetty neljä eri vaihtoehtoista skenaariota tulevaisuudesta. Tutkimus on huomioitu tulevaisuusskenaarioiden osalta. Osa tutkimustiedosta on hyödynnettävissä tässä tutkielmassa.²²

Pasi Nikku on tutkinut kandidaatin tutkielmassaan EU-Suomen rajaturvallisuutta. Jo aiemmin esitettyjen rajaturvallisuuden uhkien joukkoon on tutkimuksessa nostettu voimakkaasti terrorismi. Terrorismin uhkan Nikku toteaa olevan Suomessa toistaiseksi vähäinen.²³

Uusimpana tutkimuksena rajaturvallisuuden alalla on Janne Kurvisen esiupseerikurssin tutkielma. Tutkielmassa käsitellään uusfunktionalistisen teorian avulla Euroopan rajaturvallisuusyhteistyön kehittymistä osana Euroopan unionin integraatiota. Rajaturvallisuusyhteistyön todetaan tutkielmassa olevan integraatiosta erillisenä käynnistynyt prosessi.²⁴

¹⁹ Riissanen, Urpo, Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna, Esiupseerikurssin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006, sivut 46-53.

²⁰ Riissanen, Urpo, Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen, Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009, sivu 101.

²¹ Leminen, Mikko, Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.

²² Lahtinen, Jouni, Rajaturvallisuus 2020, Pro Gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.

²³ Nikku, Pasi, EU-Suomen rajaturvallisuus, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006, sivu 23.

²⁴ Kurvinen, Janne, Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehitys ja rooli osana integraatioprosessia, Esiupseerikurssin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2010.

1.3.2 Muut tutkimustyöt

Viisumivapautta käsitteleviä tutkimuksia ei ole tehty Maanpuolustuskorkeakoulussa. Viisumipolitiikkaa Euroopan unionin ja Venäjän välillä on tutkittu Turun yliopistossa vuonna 2007 valmistuneessa Sampo Saarisen Pro gradu- tutkielmassa. Tutkielmassa on kuvattu Euroopan unionin ja Venäjän välisiin suhteisiin vaikuttavat keskeiset tekijät. Tutkielmassa ei ole arvioitu viisumivapauden vaikutusta sisäiseen turvallisuuteen, vaan tutkielma on poliittisia suhteita kuvaava. Tutkielma antaa riittävän ajankohtaista taustatietoa myös tähän tutkimukseen.²⁵

Valentina Nura on tehnyt uusimman Euroopan unionin viisumipolitiikkaa käsittelevän tutkimustyön. Pro gradu-tutkielma käsittelee unionin viisumipolitiikkaa Kosovon suhteen.²⁶ Tutkimuksen sisältöä ei hyödynnetty tässä tutkimuksessa, sillä kyseistä työtä ei ollut saatavissa sähköisenä eikä nidettä lainata Lapin yliopiston käsikirjastosta. Valentinan tutkimuksessaan käyttämän uusfunktionalistisen teorian avulla olisi saattanut olla mahdollista syventää tämän tutkimuksen unionin viisumipolitiikkaa käsittelevää osaa.

Poliisiammattikorkeakoulu ja raja- ja merivartiokoulu ovat tehneet yhteistyössä tutkimuksen Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Tutkimuksessa selvitetään Suomen ja Venäjän rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyötä.²⁷ Tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty rajaturvallisuutta käsittelevässä luvussa.

Toinen tässä tutkimuksessa hyödynnettävä poliisiammattikorkeakoulun tutkimus on Erkki Hämäläisen tekemä Eurooppalaistuva lainvalvonta. Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutumista ja siihen liittyvien EU-oikeuden instrumenttien toteutumista Suomessa. Tutkimuksesta hyödynnetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välisen yhteistoiminnan arviointia ja tehokkaan täytäntöönpanon edellytysten arviointia koskevia osioita.²⁸ Tutkimuksessa todetaan, että edellytyksenä ylikansallisen oikeuden toteutumiselle on tehokas kansallinen täytäntöönpanojärjestelmä.²⁹

²⁵ Saarinen, Sampo, Kohti viisumivapautta? – Viisumipolitiikka Putinin Venäjän ja Euroopan unionin suhteissa Suomen näkökulmasta tarkasteltuna, Turun yliopisto, 2007.

²⁶ Nura, Valentina, ”Ei Eurostarin vauhtia mutta edeten kuitenkin”: Euroopan unionin viisumipolitiikka Kosovon tapauksessa, Lapin yliopisto, 2011.

²⁷ Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti, Samalla puolella – eri puolilla rajaa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia & Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2008.

²⁸ Hämäläinen, Erkki, Eurooppalaistuva lainvalvonta – Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere, 2009.

²⁹ Hämäläinen, 2009, sivut 212-214.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on julkaissut Laura Hämyksen tutkimuksen, joka käsittelee Suomen vaikuttamista Euroopan unionin lainvalmistelussa ja direktiivien kansallisessa toimeenpanossa.³⁰ Tutkimuksen vaikuttamista käsitteleviä osia on käytetty taustatietona neljännen luvun vaikuttamista käsittelevässä osassa.

1.4 Tutkimusongelma

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, uhkaako Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus Euroopan unionin rajaturvallisuutta. Tutkimuksen näkökulmana on viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen.

Tutkimusongelma on:

- Voidaanko Venäjän viisumivapauden arvioida uhkaavan Euroopan unionin rajaturvallisuuden ylläpitämistä?

Tutkimuskysymyksiä ovat:

- Mikä on rajaturvallisuuden merkitys Euroopan unionille?
- Millaisia vaikutuksia Euroopan unionin ja Venäjän välisellä viisumivapaudella on?
- Miten vaikutukset kohdistuvat rajaturvallisuuteen?

Tutkimusongelmaan vastataan arvioimalla Euroopan Unionin ja Venäjän välistä viisumivapautta Euroopan unionin päätöksenteossa sekä neliportaisessa rajaturvallisuusjärjestelmässä.

Tutkimusongelma ratkaistaan vastaamalla tutkimuskysymyksiin.

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä selvitetään rajaturvallisuuden asema Euroopan unionissa. Tarkoituksena on selvittää rajaturvallisuuden kehitys osana Euroopan unionin integraatiokehitystä. Samalla selvitetään rajaturvallisuuden nykyinen merkitys niin poliittisen päätöksenteon kuin sisäisen turvallisuudenkin kannalta. Vastauksena tutkimuskysymykseen esitetään rajaturvallisuuden asema Euroopan unionin päätöksenteossa sekä rajaturvallisuuden järjestelyt Euroopan unionin alueella. Tutkimuskysymykseen vastataan tutkimuksen toisessa ja neljännessä luvussa.

³⁰ Hämynen, Laura, Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108, Helsinki, 2011.

Toisella tutkimuskysymyksellä selvitetään viisumivapauden vaikutukset. Vastauksena tutkimuskysymykseen esitetään todennäköisimmäksi valittu skenaario ja siihen liittyvä kritiikki. Vastaukset tutkimuskysymykseen esitetään tutkimuksen neljännessä luvussa.

Kolmannella tutkimuskysymyksellä selvitetään viisumivapauden todennäköisimmän skenaarion vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Vastaukset tutkimuskysymykseen esitetään neljännessä luvussa.

Tutkimuksen viidennessä luvussa esitetään johtopäätökset viisumivapauden Euroopan rajaturvallisuuteen kohdistamasta uhasta.

Tutkimuksessa käytetään apuna skenaariomenetelmää. Skenaarioiden käyttö on tutkimuksen kannalta perusteltua etenkin sen vuoksi, että niiden avulla voidaan hahmottaa mahdollisia vaikutustulevaisuuksia. Näiden vaikutustulevaisuuksien avulla arvioidaan viisumivapauden uhkia sekä mahdollisuuksia vaikuttaa niihin nykyisin keinoin. Samalla skenaarioiden avulla voidaan arvioida niitä tekijöitä, joihin ei nykyisin voida vaikuttaa. Näistä tekijöistä syntyvät toiminnan kehittämistarpeet.

Tutkimuksen lähtökohdaksi on luotu kaksi tulevaisuustaulukkoa, joissa kuvataan yleisen kehityksen ja rajaturvallisuuden kannalta keskeisiä muutostekijöitä erilaisissa kehitystilanteissa. Tulevaisuustaulukoihin liitetyn Delfoi-tutkimuksen perusteella on luotu todennäköisin skenaario vaihtoehtoineen, jossa on tarkasteltu erilaisten muutostekijöiden vaikutusta rajaturvallisuuteen. Skenaariota on käsitelty tarkemmin luvussa neljä. Tulevaisuustaulukot toteutumistodennäköisyyksineen on esitetty liitteessä 1.

Delfoi-menetelmän tavoitteena on ollut täydentää skenaariomenetelmää. Lisäksi Delfoi-menetelmän avulla on tavoiteltu skenaarioiden laajempaa hyväksyttävyyttä sekä pyritty selvittämään skenaariomenetelmällä havaitsematta jääneitä tulevaisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Delfoi-menetelmällä on myös selvitetty asiantuntijoiden hallussa olevaa hiljaista tietoa sekä tuotu se muiden asiantuntijoiden argumentoitavaksi. Delfoi-menetelmä on liitetty kiinteästi skenaariomenetelmään rajaturvallisuuden kohdistuvien uhkien ja vaikutusten arvioinnissa.

Skenaarioiden ja Delfoi-kyselyn yhteydessä havaittuja tiedollisia ja näkökulmallisia puutteita on täydennetty asiantuntijahaastatteluin. Haastateltavat asiantuntijat on valittu tutkimuksessa siten, että he edustavat alansa huipputietämystä ja kokemusta. Haastattelujen kautta on myös

pyritty luomaan syvällistä keskustelua haastateltavan asiantuntijan ja muun tutkimusaineiston välille.

2. LIBERALISTINEN RAJATURVALLISUUS

Tässä luvussa selvitetään liberalistisen ajattelun suhde Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Luvun tavoitteena on tarkastella Euroopan unionin integraatiokehitystä liberalistisen teorian avulla sekä selittää rajaturvallisuuden muodostuminen osana liberalistista kehitystä. Teoreettista tarkastelua on syvennetty huomioimalla realismi kansainvälisten suhteiden selittäjänä. Menettelyllä on pyritty esittämään eroavaisuudet ja yhteneväisyydet liberalistisen ja realistisen teorian välillä.

2.1 Liberalismin kehitys 1700-luvulta

Kansainvälisten suhteiden teorioista ensimmäisenä kehittyi liberalismi, jonka keskeisinä teeseinä ovat positiivinen ihmiskäsitys, usko ihmisen tärkeyteen, usko tasa-arvoon ja vapauteen, tarve suojella ihmisiä valtion liialliselta säätelyltä, kansainvälisten suhteiden pyrkiminen yhteistoimintaan sekä usko kehitykseen, markkinatalouteen ja demokraattisen valtiomuodon ylivertaisuuteen. Liberalismin keskeisenä toimijana on laillisin ja järkiperäisin perustein rakentavasti toimiva menestystä tavoitteleva ihminen. Yhtenä merkittävimpana liberalismiin perustana on ollut Immanuel Kantin poliittinen filosofia. Kantin valtakausi liberalismissa kesti ensimmäiseen maailmansotaan, jonka jälkeen kehittyivät utopistinen liberalismi ja neoliberaalistiset teorit.³¹

Immanuel Kantin (1724-1804) filosofian perustana oli ihmisen sisäinen velvollisuudentunto. Moraalisen ja eettisen filosofian lisäksi Kant esitti myös näkemyksensä hyvästä valtiosta ja sen kansainvälisistä suhteista. Kantin mukaan hyvä valtio oli aina valtiomuodoltaan tasavalta. Tasavallan toiminta perustui kaikkien hyväksymiin ja kaikkia samanarvoisesti sitoviin universaaleihin lakeihin. Kantin teorian mukaan tasavalta valtiomuotona tuottaa todennäköisemmin rauhan kuin muut valtiomuodot. Ominaisuus on osin liitoksissa toiminnan lakisidonnaisuuteen, joka rajoittaa hallitsijan rauhaa uhkaavaa toimintaa ja alistaa sitä koskevat tärkeät päätökset kansan päätettäväksi. Kansa ei Kantin mukaan oman etunsa nimissä tukisi sotabudjettejä. Tasavallat eivät kuitenkaan yksin olemalla tasavaltoja kehittäneet maailmanrauhaa, ja Kant

³¹ Jackson Robert & Sörensen Georg, Introduction to International relations, 2003, sivut 37-38, Williams, Paul D. (toim.), Security Studies, 2008, sivut 29-32, Balaam & Veseth, 2008, sivu 38 ja Lintonen, Raimo, Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, 1996, sivu 21.

näkikin tärkeäksi tasavaltojen toiminnan kansainvälisten suhteiden kehittäjinä ja toimeenpanijoina.³²

Kantin teorian mukaan rauha voitiin saavuttaa täyttämällä seuraavat periaatteet: kaikkien valtioiden valtiomuoto on tasavalta, kansakuntien yhteinen laki saavutetaan valtioiden liittoutumisen avulla ja maailman kansalaisuus perustuu kansainväliseen vieraanvaraisuuteen. Ennen periaatteiden saavuttamista valtioiden oli lakkautettava sotavoimansa, pidättäydyttävä puutumasta muiden valtioiden ulkosuhteisiin, säädettävä vakoilu, maanpetos ja salamurhat rangaistaviksi sekä lopetettava imperialismi.³³

Kantin teoriassa oli myös osia realismin teoriasta. Keskeisin näistä teeseistä oli se, että Kant myönsi voimatasapainon olevan maailmanrauhaa ylläpitävä tekijä. Taustalla oli realismin perusolettamus, jonka mukaan jokaisen valtion ja hallitsijan syvin toive oli maailmanherruuden kautta saavutettu rauha.³⁴ Kantin perusolettamuksesta ilmenee liberalismiin nykypäivään ulottuva taipumus ratkaista tilanteet viimekädessä realismin keinoin. Huomattakoon kuitenkin, että ensisijaisena toimintatapana on korostetusti liberalismi ja vasta pakon edessä liberalismissa turvaudutaan realismiin.

Kantin perusajatuksen mukaan tasavalta yhteiskuntamuotona tuottaa itsessään rauhan. Kantin ajatukset eroavat merkittävimmin myöhemmästä liberalistisesta ajattelusta etenkin siinä, että Kantin mukaan valtioiden välinen kauppa oli konflikteja lisäävä tekijä. Vastakkaisia ajatuksia on esitetty etenkin taloudellista liberalismia edustavien teoreetikkojen taholta, joiden mukaan kaupankäynti on valtioiden välisen rauhan kannalta edullista – taloudellisten etujen lisäksi. Myöhemmässä kehityksessä Kantin teoriasta eroaa myös institutionaalinen liberalismi. Sen mukaan kansainväliset instituutiot ovat keskeisessä roolissa, kun Kantin mukaan rauha saavutetaan liberaalein perustein toimivien valtioiden toimesta.³⁵ Näihin neoliberalistisiin teorioihin palataan myöhemmin tässä aluvussa.

Kantin teorioiden rinnalla kehittyi merkantilismin kritiikkinä taloudellinen liberalismi. Sen mukaan valtioiden välinen kaupankäynti oli sotaa edullisempi valtiollinen menestymisen keino. Kuuluisimpana teorian kehittäjistä oli Adam Smith, jonka mukaan valtioiden sisäiseen ja ulkoiseen vapaakauppaan perustuva markkinatalous oli merkantilismia tehokkaampi teoria valtiolliseen menestymiseen. Vastaavasti Benthamin mukaan sodat sivistysvaltioiden välillä

³² Williams, 2008, sivut 30-31 ja Lintonen, 1996, sivu 21.

³³ Williams, 2008, sivu 31.

³⁴ Sama, sivu 31. Lintonen, 1996, sivu 21, on esittänyt Kantin pysyvän rauhan keinoksi rauhanliittoa sekä pitkäaikaista poliittista lähentymistä.

³⁵ Williams, 2008, sivut 29-30.

voitiin unohtaa taloudellisten kustannusten valossa. Saman aikakauden teoreetikoista David Ricardon mukaan taas kansakuntien vauraus perustui kunkin valtion tuotannon keskittämiseen sille edulliselle alalle ja näiden tuotteiden kaupankäyntiin valtioiden välillä. Merkittävin kaupallisen liberalismiin kritiikki olivat Jahnin 1800-luvun puolivälissä esittämät argumentit kehittyvän teollisuuden tilapäisestä kansallisesta suojelusta, kunnes sillä olisi edellytykset menestyä maailmanmarkkinoilla. Samaan kritiikin luokkaan voidaan laskea liberalistien sisäinen kritiikki protektionismin puolesta 1920-luvun laman aikana. Huomioitavaa kummankin kritiikin kannalta on se, että esitettyjen toimien tuli olla ainoastaan tilapäisiä ratkaisuja.³⁶

Ensimmäisen maailmansodan jälkeinen tieteellinen tutkimus johti ensimmäisen varsinaisen kansainvälisten suhteiden teorian, utopistisen liberalismiin syntymiseen. Pääsyynä liberalismiin kehittymiselle on nähty Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian tavoitteet ehkäistä uusien kriisien syntyminen levittämällä liberalistista demokratiaa ja kollektiivisen turvallisuuden oppia. Rauhan ylläpitämiseen pyrittiin voimakkaan kansainvälisen järjestelmän avulla. Yhdysvaltain tuolloisen presidentti Wilsonin ohjelman pääkohtina olivat demokratian ja kansallisen päätöksenteon korostaminen sekä kansainvälisen yhteistoimintaorganisaation luominen valtioiden välille.³⁷

Toisena viime vuosisadan alun liberalismiin kehittäjänä oli Norman Angel. Hänen mukaansa alueiden valtaamiseen tähtäävä sota oli erittäin kallis ja rikkoi kansainvälisen kaupan rakentamista. Angelin mukaan valtioiden jatkuva kehittyminen edellytti tuontia. Tämän tarpeen perustalle rakentunut valtioiden välinen keskinäisriippuvuus muutti menestymisen perustana olevan ytimen määritelmää sodasta ja voimankäytöstä kansainvälisten lakien perusteella toimivan yhteistyön suuntaan. Angelin ajattelu johti myöhemmin modernisaation ja valtioiden välisen keskinäisriippuvuuden korostumiseen liberalismiin teoriassa.³⁸ Keskinäisriippuvuutta korostava ajattelutapa laajeni myöhemmin koskemaan myös ei-valtiollisia toimijoita 1920-luvulla kehittyneen ryhmäpolitiikan myötä.³⁹

Liberalismin varhainen vaihe kansainvälisten suhteiden selittäjänä perustui ihmiskäsitykseen, jossa ihminen toimii rationaalisesti ja luo ympärilleen tarvittavat organisaatorakenteet yhteisön tahdon ja tavoitteiden mukaisesti.⁴⁰ Liberalistinen kehitys johti maailmassa Kellog-

³⁶ Williams, 2008, sivu 33 ja Lintonen, 1996, sivut 21-22.

³⁷ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 37-38, Lintonen, 1996, sivu 22 ja Hollis, Martin & Smith, Steve, Explaining and Understanding International Relations, 2003, sivut 16-20.

³⁸ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 39 ja Lintonen, 1996, sivu 22.

³⁹ Lintonen, 1996, sivut 22-23.

⁴⁰ Russett, Bruce, Starr, Harvey & Kinsella David, World politics, The Menu for Choice, 2004, sivut 25-29 ja Jackson & Sörensen, 2003, sivu 39.

Briandin sopimuksen allekirjoittamiseen vuonna 1928. Sopimuksessa sovittiin laajasti sodan poistamisesta maailmasta.⁴¹

Menestyksekkäästä alustaan huolimatta liberalismi jäi 1930-luvulla fasismin ja autoritäärisen kehityksen jalkoihin. Demokratian vastaisen ajattelun lisääntyminen Euroopassa yhdistettynä Wall Streetin pörssiromahdukseen vuonna 1929 aloitti realismin aikakauden kansainvälisessä politiikassa.⁴²

Realismin teorian perustana on pessimistinen ihmiskäsitys, jonka mukaan ihminen on valtaa ja omaa etuaan tavoitteleva olento. Kansainväliset suhteet perustuvat valta-aseman tavoitteeseen toistuvissa sykleissä etenevässä todellisuudessa.⁴³ Realismi Toisen maailmansodan ja sen jälkeisen lännen ja idän välisen Kylmän Sodan selittäjänä oli aikakauden sekavaan tilanteeseen teorialtaan varsin sopiva valinta, jonka avulla kyettiin selittämään ja ennakoimaan kansainvälisten suhteiden kehitystä.

Läntisen Euroopan kehitys 1950-luvulla oli otollinen liberalistiselle teorialle. Integraatiokehityksen myötä avautuneet rajat mahdollistivat teorioiden kehittämisen niin kahdenkeskisen kaupan kuin varsinaisen integraationkin ympärille. Keskeisinä muutoksina olivat lisääntynyt kaupankäynti, yhteydet, kulttuurin vaihto ja muu rajat ylittävä toiminta.⁴⁴

60- ja 70-lukujen taloudellisen yhteistyön kehittymisen myötä liberaalille demokratialle syntyi edellytykset nousta uudestaan johtavaksi kansainvälisten suhteiden teoriaksi. Realismin rinnalle syntynyt neoliberalismi piti kehittymisen mahdollisuutta keskeisenä tekijänä, mutta kumosi liberalismiin sisältyneen idealismin. Neoliberalismi pyrki myös luomaan uusia teorioita ja soveltamaan tutkimuksessaan tieteellisiä metodeja.⁴⁵

Neoliberalismin kehityksen myötä syntyi neljä suuntausta: sosiologinen, keskinäisriippuvainen, institutionaalinen ja tasavaltalainen liberalismi. Sosiologisen liberalismien keskeisenä ajatuksena oli valtioiden rajat ylittävät toiminta, jonka myötä syntyneet yhteiset arvot tekivät sodan liian kalliiksi toteuttaa. Keskinäisriippuvaisen liberalismien keskeisenä tekijänä oli laaja ja monitasoinen suhdeverkosto paitsi virallisten toimijoiden, myös epävirallisten toimijoiden välillä. Suuntauksen mukaan sota ei ole enää politiikan väline. Institutionaalinen liberalismi rakentuu osittain keskinäisvaikutteisen liberalismien perustalle. Suuntauksessa valtioiden ja

⁴¹ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 39.

⁴² Jackson & Sörensen, 2003, sivu 41 ja Hollis & Smith, 2003, sivut 20-21.

⁴³ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 41-45, Lintonen, 1996, sivut 26-33 ja Hollis & Smith, 2003, sivut 22-28.

⁴⁴ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 49, Lintonen, 1996, sivu 45 ja Hollis & Smith, 2003, sivu 34.

⁴⁵ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 48. Katso myös Lintonen, 1996, sivut 44-50.

muiden toimijoiden välisen monitasoisen suhdeverkoston kohtaamat haasteet ratkaistaan yhdessä perustetuin kansainvälinen organisaatioin tai sopimuksin. Tasavaltalainen suuntaus on ehkä lähimpänä alkuperäistä liberalismia. Suuntauksen keskinäinen sisältö on demokraattisten valtioiden keskinäinen rauhantahtoinen lojaliteetti.⁴⁶

Neoliberalismia seurasi kehityksessä neorealismien teoria.⁴⁷ Suuntausten välisen keskustelun lopputuloksena nämä peräkkäiset suuntaukset yritettiin yhdistää sekä neoliberalistisista että neorealistisista näkökohdista. Yhdistämisessä ei kuitenkaan ole toistaiseksikaan onnistuttu molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Neoliberalismin ja neorealismien yhdistämispyrkimysten aikana 1990-luvulla kehittyi myös englantilainen koulukunta, jonka teoria perustui voimakäsittelyn jäsentämiseen osana kansainvälisiä suhteita. Teorian mukaan voima ja laillisuus ovat molemmat osa kansainvälistä järjestelmää. Englantilaisessa koulukunnassa yhdistyvät realismien voima ja kansallinen tahto, liberalismien säännöt, käytänteet ja kansainvälinen laki sekä yleisenä elementtinä ihmisoikeudet ja käsitys kaikille yhteisestä maailmasta.⁴⁸ Samalla liberalistisessa ajattelussa palattiin aatteen alkujuurille.⁴⁹

Mikään kansainvälisten suhteiden teorioiden koulukunta tai suuntaus ei ole saavuttanut nykypäivän ajattelussa tunnustettua valta-asemaa. Koulukuntien ja suuntausten välinen keskustelu on jatkuvaa kaikkien tulkittaessa tapahtumia kullekin teorialle ominaisella tavalla.⁵⁰ Esimerkkinä voidaan mainita realismi, jonka mukaan Euroopan unionin integraatio todistaa realistisen teorian validiteetin, koska turvallisuus ja maanpuolustus ovat lopunperin kunkin valtion vastuulla. Samalla realismien teorian mukaisesti voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan turvallisuuden ja maanpuolustuksen osa-alueet ovat valtion olemassaolon kannalta keskeisimmät alueet.⁵¹ Realistisessa ajattelussa voidaan nähdä yhteneväisyys luvussa 2.3.1 esitettyyn keskinäisriippuvaisen liberalismien teoriaan, joka hyväksyy realismien valtion elämän ja kuoleman kysymyksissä.

Tässä luvussa on aiemmin käsitelty tutkimuksen teoreettista taustaa liberalismien näkökulmasta. Venäjän ja Euroopan unionin välisiä suhteita voidaan kuitenkin arvioida suhteessa useampaankin integraatioteoriaan. Kuitenkaan esimerkiksi federalismi ei teoriana sovellu, koska Euroopan unioni ja Venäjä eivät halua luoda ylikansallisia instituutioita yhteistoimintansa osa-alueille. Funktionalismi soveltuu ainoastaan rajoitetusti, koska pelko valtiollisen suvereni-

⁴⁶ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 49-50.

⁴⁷ Hollis & Smith, 2003, sivut 36-38.

⁴⁸ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 53-56.

⁴⁹ Lintonen, 1996, sivu 49.

⁵⁰ Hollis & Smith, 2003, sivut 38-41.

⁵¹ Ojanen, Hanna, Theories at a loss?, EU-NATO fusion and the "low-politicisation" of security and defence in European integration, UPI Working Papers 35(2002), 2002, sivut 3-6.

teen menettämisestä on niin Euroopan unionissa kuin Venäjällä liian voimakas. Myös neofunktionalismi soveltuu teoriana ainoastaan rajoitetusti, koska osapuolet eivät halua siirtää päätöksentekovaltaansa ylikansalliselle tasolle eikä käynnissä oleva integraatio ole levinnyt rajatun alueensa ulkopuolelle. Realismin avulla voidaan selittää Euroopan ja Venäjän väliset suhteet, joissa kummankin osapuolen perimmäisenä keinona on oman suvereniteetin puolustaminen. Realismi ei kuitenkaan sovellu selittämään integraatiota, vaan ainoastaan tilannetta, jossa integraatio ei etene halutulla tavalla. Taloudellinen liberalismi soveltuu teoriana suhteisiin vain rajoitetusti, koska se on toteutunut ainoastaan osittain ilman sovittua ja yleisesti hyväksyttyä aikataulua. Myöskään lainsäädännön yhdentymisen teoria ei sovellu kuin rajoitetusti, koska se edellyttäisi merkittäviä muutoksia paitsi Venäjän lainsäädäntöön myös itse lainsäädäntöjärjestelmään.⁵² Todettakoon kuitenkin, että lainsäädännön yhdentymisen teoria soveltuu hyvin Euroopan unionin integraatiokehityksen tarkasteluun. Kansainvälisen talouspolitiikan teoria soveltuu taloudellisen yhteistyön rakenteeksi, mutta sen esteenä on edelleen osittainen protektionismi. Neoinstitutionalismin ei sovellu teoriaksi tehottomuutensa vuoksi. Konstruktivismi ei sovellu suhteita selittäväksi teoriaksi, koska Venäjän keinot perustuvat realismiin kun taas Euroopan unionissa uskotaan kansainvälisten instituutioiden ja keskinäisriippuvuuden merkitykseen. Konstruktivismi voi kuitenkin olla mahdollinen tulevaisuuden teoria Euroopan unionin ja Venäjän suhteiden selittäjänä. Valtioiden välistä alueellista yhteistyötä selittävä teoria (transnational regionalism) keskittyy globalisaation vaikutukseen suhteiden kehittymisen taustatekijänä, mutta ei selitä virallisten organisaatioiden välisiä suhteita.⁵³ Englantilainen koulukunta ei suuntauksena ole otollinen Euroopan Unionin ja Venäjän erilaisien voimaelementtien johdosta.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiksi suuntauksiksi on valittu keskinäisriippuvainen ja institutionaalinen liberalismi. Institutionaalinen liberalismi on keskeisenä tekijänä Euroopan Unionin ymmärtämisessä. Keskinäisriippuvainen liberalismi puolestaan selittää Euroopan Unionin ja Venäjän välistä viisumivapautta koskevan päätöksenteon perusteita. Syiden ja taustojen selvittämiseksi on lisäksi tarkasteltava kansainvälistä talouspolitiikkaa liberalismin näkökulmasta. Tutkimuksessa käytetyt teoriat ja suuntaukset on esitetty tarkemmin alaluvussa 2.3.

⁵² Pursiainen, Christer, *Theories of Integration and the Limits of EU-Russian Relations*, teoksessa *Russia's European Choice*, Hopf, Ted (toim.), 2008, sivut 179-185.

⁵³ Sama, sivut 179-185.

2.2 Rajaturvallisuus osana Euroopan unionin integraatiokehitystä

Tässä alaluvussa tarkastellaan Euroopan unionin integraatiokehitystä perussopimusten avulla, jotka liitetään luvun lopussa turvallisuusnäkökulmaan ja viisumivapauteen. Tarkastelu yhteisön perussopimuksien avulla on perusteltua, sillä perussopimukset ovat osa yhteisön lainsäädäntöä ja niiden voimaan tuleminen edellyttää jokaisen jäsenvaltion hyväksyntää. Lainsäädäntöhierarkkisesti ne ovat jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä korkeammalla tasolla.⁵⁴

Euroopan unionin kehitys alkoi Toisen maailmansodan jälkeisistä vuosista. Kehityksen alkuvaiheella voidaan katsoa olevan selkeä liitos liberalismiin voimistumiseen realismiin valtakaudella 1950-luvulla. Karl Deutschin mukaan valtioiden välinen integraatio syntyy valtioiden välisestä yhteisestä ymmärryksestä, jossa alueellisen menestymisen keinot ovat sotatoimia edullisemmin saavutettavissa kaupallisen yhteistyön avulla.⁵⁵ Tämän yhteistyön tuloksena syntyivät Euroopan Hiili- ja teräsunioni (1952), Euroopan Atomienenergiayhteisö (1957) sekä Euroopan talousyhteisö (1957).⁵⁶

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus allekirjoitettiin 18.4.1951 ja se tuli voimaan 24.7.1952. Allekirjoittajamaina olivat Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Saksa ja Ranska. Sopimuksen tavoitteena oli varmistaa, että hiilen ja teräksen vapaa saatavuus on rajattu ja siten ehkäistä uuden sodan syntyminen. Sopimuksen toisena tavoitteena oli käynnistää Euroopan yhdentyminen.⁵⁷ Integraation aloittanut sopimus Euroopan Hiili- ja teräsyhteisöstä oli sikäli erityisen merkityksellinen, että se kohdistui monialaisen teollisuuden perusteena oleviin tuotteisiin. Siten sillä on katsottu olevan erityisen suuri merkitys rauhaa Eurooppaan tuottavana sopimuksena.⁵⁸

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus ja Euroopan atomienenergiayhteisön perustamissopimus allekirjoitettiin Roomassa vuonna 1957. Sopimusten tavoitteena oli luoda Eurooppaan vapaakauppa-alue, jonka avulla sopimusmaiden oli mahdollista kehittää taloudellista asemaansa.⁵⁹

⁵⁴ Arajärvi, Pentti & Raitio, Juha, Oikeustieteiden valintakoekirja Joensuun yliopistoon 2007, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 18, 2007, sivut 13-15, sivu 50.

⁵⁵ Laakso, Liisa, Single Integration, Multiple Securities, teoksessa Europe in Context, Forsberg Thomas, Kivimäki Timo & Laakso Liisa (toim.), 2007, sivu 58.

⁵⁶ Sama, sivut 58-59. Laakso viittaa Jean Monnetiin.

⁵⁷ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁵⁸ Laakso, 2007, sivut 58-59. Laakso viittaa Jean Monnetiin.

⁵⁹ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksella, Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksella ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksella on suhteellisen vähän merkitystä yhteisön rajaturvallisuuden kehittymisen kannalta. Sopimuksilla perustettiin kuitenkin pohja myöhemmin muille toiminnan aloille laajenevalle integraatiolle. Perussopimuksia ei koskaan täydellisesti kumottu, vaan niitä ainoastaan muutettiin tarvittavilta osin myöhemmillä sopimuksilla.

Euroopan yhteisön perustamissopimus allekirjoitettiin Brysselissä 8.4.1965 ja se tuli voimaan 1.7.1967. Siinä yhdistettiin kolmen perustamissopimuksen toimielimet yhdeksi neuvostoksi ja yhdeksi komissioksi aiempien kolmen ministerineuvoston, kahden komission ja korkean viranomaisen sijaan. Samalla sopimuksella otettiin käyttöön yksi hallintobudjetti.⁶⁰

Vuonna 1970 sovittiin yhteisöjen yhteisestä talousarviosta ja vuonna 1975 muutettiin yhteisön talousarvion käsittelyjärjestystä sekä perustettiin yhteisön tilinpitoa ja varainhoitoa valvova tilintarkastustuomioistuin. Kolmas pienempiä muutoksia tuonut sopimus oli vuonna 1984 tehty Grönlannin sopimus, jolla muutettiin Grönlannin asemaa yhteisössä.⁶¹

Perussopimusten kannalta merkittävimmät muutokset vuosikymmeniin syntyivät vuonna 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä. Siinä sovittiin määräenemmistöpäätöksien käytönnönnämisestä neuvostossa, yhteistyömenettelystä sekä laajennettiin yhteisön toimivaltuuksia. Tavoitteeksi asetettiin sisämarkkinoiden toteutuminen vuoteen 1992 mennessä.⁶²

Sopimus Euroopan unionista allekirjoitettiin Maastrichtissa 7.2.1992 ja se tuli voimaan 1.11.1993. Sopimuksella luotiin perusta unionin poliittiselle yhdentymiselle. Sopimuksen tavoitteena oli kehittää unionin toimielinten legitiimiyyttä ja tehokkuutta, luoda talous- ja rahaliitto, kehittää yhteisön sosiaalista ulottuvuutta sekä luoda yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Sopimuksessa luotiin kolmipilariseen järjestelmään perustuva Euroopan unioni. Ensimmäiseen pilariin kuuluivat Euroopan yhteisöt. Pilarin keskeinen sisältö oli yhteismetodin soveltaminen, jossa Euroopan komissio tekee ehdotuksen, neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyvät sen ja oikeuden noudattamista valvoo yhteinen tuomioistuin. Toiseen pilariin kuului yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, johon kuului lähinnä hallitusten välinen päätöksentekomenettely. Kolmanteen pilariin sisältyvällä poliisiyhteistyöllä ja oikeudellisella yhteis-

⁶⁰ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁶¹ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁶² Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011 ja Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_fi.htm, luettu 26.2.2011.

työllä rikosasioissa parannettiin yhteisön kansalaisten suojaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aloilla.⁶³ Pilarirakenne ja siihen sisältyvät menettelytavat säilyivät pääpiirteiltään samanlaisina aina Lissabonin sopimuksen voimaantuloon saakka. Rajaturvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä sopimuksessa oli pilarijaon lisäksi unionin kansalaisuuden luominen sekä toissijaisuusperiaatteen hyväksyminen yhteisön yleiseksi säännöksi.

Maastrichtin sopimuksessa sovitun tarkastuskonferenssin lopputuloksena syntyi Amsterdamin sopimus, joka allekirjoitettiin 2.10.1997. Sopimus tuli voimaan 1.5.1999. Sopimuksen keskeisenä sisältönä oli laajentaa unionin toimivaltuuksia lisäämällä yhteispäätösmenettelyä sekä määräänemmistöäänestyksiä.⁶⁴ Rajaturvallisuuden kannalta sopimus on merkittävässä asemassa, sillä siinä arvioidaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden aiheuttamia muutoksia Euroopan unionissa ja lisätään viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva osasto Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Rajaturvallisuuden kannalta sopimukselle oli lisäksi merkitystä yhteisölainsäädännön käsittelyjärjestyksen kannalta siten, että sen avulla voitiin reagoida nopeammin yhteisön muuttuvaan turvallisuustilanteeseen.

Schengenin sopimus liitettiin Amsterdamin sopimuksella osaksi Euroopan unionin yhteisölainsäädäntöä, jonka perusteella kaikki uudet Euroopan unionin jäsenmaat liittyvät samalla myös Schengen-alueeseen. Schengenin sopimukseen sisältyy myös yhteistyötä ohjaavia sääntöjä. Näiden sääntöjen mukaan henkilötarkastukset sisärajoilla lopetetaan, Euroopan unionin ulkorajat ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä, maahantuloedellytykset ja viisumisäännöt yhdenmukaistetaan, poliisiyhteistyötä tiivistetään, oikeudellista yhteistyötä tehostetaan sekä perustetaan Schengenin tietojärjestelmä.⁶⁵ Sopimuksen voidaan arvioida olevan rajaturvallisuuden kannalta jopa periaatteellinen käännekohta, sillä Schengen-alueen jatkuva laajentuminen on edellyttänyt jäsenvaltioilta yhä laajempaa ja tiiviimpää rajaturvallisuusyhteistyötä. Yhteistyöhön on liitetty kiinteästi myös teknisten tietojärjestelmien kehitys. Schengenin sopimusta on käsitelty lainsäädännöllisestä näkökulmasta tarkemmin luvussa 2.4.1.

⁶³ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011 ja Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁶⁴ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011, ja Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a09000_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁶⁵ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/I33020_fi.htm, luettu 26.2.2011

Nizzan sopimus allekirjoitettiin 26.2.2001 ja se tuli voimaan 1.2.2003. Sopimuksen tavoitteena oli ratkaista Amsterdamin sopimuksessa ratkaisematta jääneet ongelmakohdat ja valmistella unionin laajentumista edellyttävät uudistukset yhteisön päätöksentekojärjestelmään.⁶⁶ Rajaturvallisuuden kannalta merkittävää sopimuksessa on siihen liitetty pöytäkirja, joka käsittelee jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollista yhteistyötä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskevissa asioissa.

Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Sen keskeisenä sisältönä on Euroopan unionin toimielinjärjestelmän muuttaminen. Sopimus voidaan jakaa neljään tavoitteelliseen kokonaisuuteen. Ensimmäisenä tavoitteessa Euroopan unionin demokraattisuutta ja avoimuutta lisätään vahvistamalla Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien asemaa, lisäämällä kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista mielipiteensä ja selkeyttämällä tehtäväjakoa Euroopan unionin ja jäsenvaltion välillä. Toisessa tavoitteessa Euroopan unionin tehokkuutta parannetaan yksinkertaistamalla työskentelymenetelmiä ja äänestysääntöjä, tehostamalla ja modernisoimalla toimielimiä jäsenvaltioiden tarpeisiin ja parantamalla Euroopan unionin kykyä saavuttaa tavoitteensa. Kolmannen tavoitteen mukaan oikeuksien, arvojen, vapauden ja turvallisuuden Eurooppa pyritään luomaan Euroopan unionin arvoja edistämällä, sisällyttämällä Euroopan unionin perusoikeuskirja primäärilainsäädäntöön, edistämällä solidaarisuutta sekä parantamalla Euroopan unionin kansalaisten suojelua. Neljännen tavoitteen mukaan Euroopan unionin asemaa maailmanlaajuisena toimijana kehitetään yhdistämällä Euroopan unionin vahvuudet yhteiseksi ulkopolitiikaksi ottaen samalla kuitenkin huomioon jäsenvaltioiden erityiset intressit ulkosuhteissa.⁶⁷ Rajaturvallisuuden kannalta sopimuksella on vaikutusta yhteisön lainsäädäntöjärjestykseen, jolla säädellään Euroopan unionin yhdenmetyä rajaturvallisuusjärjestelmää. Jäsenmaiden kantojen kuuluvuuden lisääminen parantaneekin kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamista lainsäädännön muutoksissa. Yhteisöstä eroamismahdollisuus puolestaan voi aiheuttaa tilanteen, jossa Euroopan unionin uusi ulkoraja laajenee tai syntyy yhteisön sisälle. Edellytyksenä on tällöin kuitenkin myös Schengenin sopimuksesta eroaminen. Euroopan unionin uusi ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja selkiyttäneekin Euroopan unionin toimintaa ulkopolitiikassa. Selkeyttä lisännee myös Euroopan unionin määrittäminen oikeushenkilöksi.

⁶⁶ Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011 ja Euroopan unionin internet-sivut http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_fi.htm, luettu 26.2.2011.

⁶⁷ Euroopan unionin internet-sivut http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Rajaturvallisuuteen liittyvän tutkimuksen kannalta on keskeistä ymmärtää Euroopan unionin syntyminen ja kehittyminen osana liberalismiin ja muiden kansainvälisen politiikan teorioiden keskinäistä vuorovaikutusta. Yhteisön 1950-luvulta lähtenyt taloudellinen kehityskulku on muuttunut 1990-luvulta lähtien yhteisön poliittisen aseman lujittamistavoitteeksi. Kehityskulun taustalla on kuitenkin nähtävissä liberalismiin periaatteet, joista keskeisimpinä ilmenevät jäsenvaltioiden ja unionin kansalaisten hyväksynnän, vapauden, oikeuden ja tasa-arvon, liittoutumisen ja kansainvälisen vaikuttamisen tavoittelu rauhan ja taloudellisen menestyksen toivossa. Lissabonin sopimuksen avunantovelvoite ja yhteisvastuulauseke kuvastavat liberalismiin turvautumista realismille tyypilliseen menettelytapaan yhdistämällä jäsenvaltioiden väkevimmat voimat niissä tapauksissa, joissa yhteisö kohtaa sen hyvinvointia vakavasti uhkaavan turvallisuusuhan.

Perinteisesti integraation syveneminen ja alueellinen laajentuminen on käsitetty toisilleen vastakkaisiksi voimiksi. Kausaalisuhdetta integraation syvenemisen ja laajentumisen väliltä ei ole kuitenkaan kattavasti todistettu ja teoria siitä on asetettu osin kyseenalaiseksi.⁶⁸ Liberalismin periaatteita ei siten voida ilman kritiikkiä asettaa kumpaakaan kehityssuuntaa estäväksi.

Rajaturvallisuuden kannalta kyse integraation syvenemisen ja laajentumisen vastakkainasettelusta on kuitenkin ehkä muita osa-alueita merkittävämmässä asemassa. Tämä johtuu siitä, että rajaturvallisuuden kehittymisen kannalta edullisin tilanne on alueellisen laajentumisen pysähtyminen, jolloin rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävät toimet vakioituvat integraation syvenemisen myötä. Alueen laajentuessa puolestaan kohdataan rajaturvallisuuden kannalta ongelmia, mikäli uuden jäsenvaltion rajaturvallisuuden taso ei ole vanhojen jäsenmaiden tasolla eikä yhteisön käytössä ole riittäviä tukemiskeinoja. Samalla on otettava huomioon myös yhteisön avautuminen uuden jäsenvaltion suuntaan tekijänä, joka saattaa synnyttää aivan uudenlaisia haasteita nuorelle jäsenvaltiolle. Alueen laajentuessa keskeisenä kysymyksenä onkin uuden jäsenvaltion kiihdytetty integrointi osaksi muun yhteisön rajaturvallisuutta. Tällöin kysymys ei ole niinkään jäsenvaltiota sitovista sopimuskohdista yhteisölle luovutetun ratkaisuvallan suhteen, vaan käytännön järjestelyistä. Vanhojen jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden integraatio ei kuitenkaan pysähdy uuden jäsenvaltion rajaturvallisuudessaan kohtaamien haasteiden johdosta, vaan kehittäminen yleisellä tasolla jatkuu samalla uutta jäsenvaltiota monin tavoin tukien.⁶⁹ Ei liene poissuljettu sekään mahdollisuus, että Maastrichtin sopimuksessa

⁶⁸ Raunio Tapani & Tiilikainen Teija (toim.), Euroopan rajat, 2004, sivu 124.

⁶⁹ Sama, sivut 124-142.

säädetyin joustavan integraation periaatteiden mukaan tietty osa jäsenvaltioista voi kehittää rajaturvallisuuttaan yleisestä tasosta nopeamminkin.⁷⁰

Viisumivapauden kannalta on tärkeää havaita Euroopan unionin integraatiosta piirre, jonka mukaan unionin sisäinen tai ulkoinen muutos voi kiihdyttää integraatioprosessia. Esimerkkeinä voidaan mainita EMU, joka toteutui vasta Ranskan todettua yhdistyneen Saksan ja sen valuutan olevan liian voimakas itsenäinen tekijä Euroopan markkinoilla.⁷¹ Sama ilmiö voi toistua Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden kohdalla, jolloin rajaturvallisuuteen liittyvän integraation syveneminen kiihtyy tavoitellun muutoksen johdosta.

Viimeiset päätökset viisumivapaudesta Euroopan unionin alueelle ovat koskeneet Länsi-Balkanin maita vuoden 2010 alussa.⁷² Aikaisemmat päätökset viisumivapaudesta on tehty Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän mukaisesti siten, että komissio on laatinut lain-säädäntöesityksen, jonka neuvosto on hyväksynyt kuultuaan asiassa Euroopan parlamenttia. Lissabonin sopimuksen myötä päätös tehdään yhteispäätösmenettelyssä, jossa päätös edellyttää sekä neuvoston että parlamentin hyväksyntää.⁷³ Asetuksena päätös viisumivapaudesta on jäsenvaltioissa suoraan sovellettava ja sitova⁷⁴.

Viisumivapauden kannalta Euroopan unionia ei käsitellä yhtenä valtiona, vaan siihen kuuluvia jäsenvaltioita käsitellään erillisinä kolmansien valtioiden toimesta. Vastavuoroisesti viisumivapauteen liittyvissä ongelmatapauksissa on poliittisena pakkokeinona harkittu käytettäväksi väliaikaista viisumipakkoa diplomaatti-, virka- ja virkamatkapassilla matkustaville henkilöille.⁷⁵

Turvallisuuden kannalta Euroopan unionin integraatiokehitys voidaan selittää myös alueellisen turvallisuuskokonaisuuden avulla. Tällainen organisaatio voi syntyä silloin, kun valtioiden ja muiden alueellisten toimijoiden turvallisuustarpeet havaitaan yhteisiksi kohteeltaan ja tavoitteiltaan. Euroopan integraatiokehityksen kannalta merkityksellisenä tekijänä on ollut alueellinen yhteenkuuluvuus.⁷⁶ Nykyinen multipolaarinen tai unimultipolaarinen maailma ei

⁷⁰ Arajärvi & Raitio, 2007, sivu 9.

⁷¹ Raunio & Tiilikainen, 2004, sivu 126.

⁷² Euroopan unionin neuvoston internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/09/st16/st16883-re01.fi09.pdf>, luettu 18.1.2010.

⁷³ Euroopan unionin internet-sivut: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index.fi.htm, luettu 28.7.2011.

⁷⁴ Arajärvi & Raitio, 2007, sivut 15-16 ja sivu 191.

⁷⁵ Euroopan unionin internet-sivut:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1189&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>, luettu 18.1.2011.

⁷⁶ Forsberg Thomas, Kivimäki Timo & Laakso Liisa (toim.), Europe in Context, 2007, sivu 56 ja Buzan, Barry, People, States & Fear, 1991, sivu 188.

kuitenkaan poista valtioiden tarvetta jonkinasteisen kovan voiman⁷⁷ säilyttämiseen. Vähintäänkin se säilytetään maineen ja symbolisen merkityksen vuoksi. Kova voima ei kuitenkaan ole sopiva työkalu tilanteen vakauttamiseen ja yhteistoiminnan kehittämiseen, vaan siinä roolissa toimivat tehokkaammin erilaiset sopimukset, käytänteet ja instituutiot. Kyseinen käytäntö on havaittavissa Euroopan unionin toimissa sen viedessä itselleen edullisia kokonaisuuksia kansainväliseen normistoon.⁷⁸ Samaan ongelmakenttään voidaan liittää myös yhteisön edellytys toiminnan yhtenäisyydestä. Ainoastaan sen avulla jäsenvaltioiden toiminta voidaan suunnata kokonaisvaltaisesti kohdattuun haasteeseen tai havaittuun uhkaan. Jäsenvaltioiden kokonaisuutta ohjaavan organisaation kannalta keskeisiksi tekijöiksi nousevat tällöin valmiudet sopivan toiminnan perusteiden muodostamiseen, toimeenpanemiseen sekä käynnistetyn toiminnan seurantaan ja tukemiseen.⁷⁹

Integraatiokehitys ei kuitenkaan itsessään luo alueellista rauhaa. Erityisesti voimakkaasti kehittyvillä alueilla on havaittu vahvimman valtion johtava rooli toiminnassa. Integraatiokehitys voi siten johtaa myös tilanteeseen, jossa vahvimman valtion tavoitteena on oman valtiollisen poliittisen voimansa ja taloudellisen asemansa vahvistaminen.⁸⁰ Euroopan unionissa ainakin osittaisessa johto-asemassa toimivat suuret valtiot, joilla voidaan olettaa olevan yhteisön yhteisten tavoitteiden lisäksi omia valtiollisia tavoitteita. Tällaisista valtioista voidaan mainita ainakin Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Espanja ja Puola, joista kaikki Puolaa lukuun ottamatta ovat Euroopan unionin vanhoja jäseniä. Tavoitteiden ollessa yhteisiä, voivat valtiot pyrkiä löytämään ennakolta yhteisen kannan ennen kaikkien valtioiden yhdessä toteuttamaa asian käsittelyä.⁸¹

Euroopan alueellisen sisäisen rauhan tavoite eroaa Euroopan unionin ulkoisista turvallisuustavoitteista. Taloudellisen integraation toimet eivät ole yksistään riittäviä sitouttamaan Euroopan alueen ulkopuolella olevaa valtiota rauhanomaiseen yhteistyöhön. Yhtenä vaihtoehtona on turvallisuusyhteistyön lisääminen Euroopan ulkopuolisilla alueilla. Euroopan unionin kehitys turvallisuusyhteisönä ajautuu kuitenkin alkuperäisestä turvallistamistavoitteestaan sivuraitteille, mikäli se kehittää käyttöönsä tehokkaan voimakoneiston turvallisuuden luomiseen. Toisaalta, perinteisin keinoin tapahtuva eurooppalaisen turvallisuusmallin vieminen alueen ulkopuolelle ei liene kovinkaan toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.⁸²

⁷⁷ Kovalla voimalla tarkoitetaan englannin kielen sanaa power, joka yhdistetään yleensä sotilaalliseen voimaan tai muuhun voimaviranomaisten toimintaan.

⁷⁸ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivu 61 ja Väyrynen, Raimo, Norms, Compliance and Enforcement in Global Governance, teoksessa Globalization and Global Governance, Raimo Väyrynen (ed.), 1999, sivut 25-46.

⁷⁹ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 67-68.

⁸⁰ Sama, sivu 56.

⁸¹ Raunio & Tiilikainen, 2004, sivu 140.

⁸² Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 58-61.

Integraatiokehitykseen liittyvien turvallisuustavoitteiden selittäminen ei kuitenkaan ole niin yksiulotteista, kuin edellä on esitetty. Laajan turvallisuuskäsityksen haasteet valtioiden sisäiselle turvallisuudelle asettavat uusia haasteita niin sisäpolitiikan kuin yhteisen ulkopoliitiikan toteuttamiselle. Tavoitteiden tärkeysjärjestyksen lisäksi huomioitavaksi tulee myös yksittäisten tavoitteiden asema turvallisuuden kokonaistavoitteen saavuttamisen kannalta. Tällöin joku sinänsä tärkeä tavoite saatetaan vaihtaa toissijaiseen tavoitteeseen, jonka avulla pyritään saavuttamaan kokonaistavoitteen kannalta aiempaa edullisempi asema.⁸³

2.3 Teoriat Euroopan unionin ja Venäjän suhteiden selittäjinä

“The European territory is however currently at the crossroads of numerous factors of change, many of which are exogenous in nature, such as accelerating globalisation, rising energy prices, stronger external immigration pressure or emerging climate change while others are more indigenous in nature, such as population ageing or the struggle faced by regional and local communities to promote competitiveness and improve the living environment.”⁸⁴

Euroopan unionin ja Venäjän välistä viisumivapautta on tässä tutkimuksessa arvioitu lähinnä rajaturvallisuuden näkökulmasta. Tässä alaluvussa esitetään keskeiset teoriat, joiden avulla viisumivapauden ja siihen kohdistuvan päätöksenteon perusteita, syitä ja seurauksia voidaan jäsentää. Teorioiden avulla myös pyritään ennakoimaan tulevaa kehitystä viisumivapauden kannalta.

Teorioiden kannalta on keskeistä havaita se tosiseikka, että Euroopan unionin ulkosuhteita Venäjään ei voi arvioida kattavasti ainoastaan yhden teorian avulla. Vähintäänkin tällöin pitäisi tarkastelun ulkopuolelle rajata merkittävä osa ulkosuhteiden merkitysverkostoa. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty keskinäisvaikutteisen liberalismien teoriaa arvioitaessa niitä tekijöitä, jotka puoltavat viisumivapauden toteuttamista. Institutionaalisen liberalismien teorian avulla on selvitetty Euroopan unionin sisäistä hallintamekanismia etenkin rajaturvallisuuden kannalta. Kansainvälisen talouspolitiikan avulla on pyritty täydentämään muita tutkimuksessa käytettyjä teorioita sekä arvioimaan talouden merkitystä Euroopan unionin päätöksenteossa. Kokonaisuutena teorioiden avulla on pyritty selvittämään rajaturvallisuuden merkitys Euroopan unionin ja Venäjän välistä viisumivapautta koskevassa päätöksenteossa.

⁸³ Sama, sivu 58.

⁸⁴ Scenarios on the territorial future of Europa, The ESPON Programme, 2007, sivu 6.

2.3.1 Keskinäisriippuvainen liberalismi

Keskinäisriippuvuus tarkoittaa kaksipuolista riippuvuutta, jossa toimijoiden kohtaamat tilanteet vaikuttavat toisiin saman toiminnan piirissä oleviin toimijoihin. Keskinäisriippuvaisen liberalismien teoria käsittelee asetelmaa, jossa kahdessa eri valtiossa olevat toimijat ovat sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin. Teorian mukaan toimijoiden, olivat ne sitten valtioita, julkisia organisaatioita tai yksityisiä tahoja, välinen yhteistyö on erityisen kiinteää sisältäen kehittämisen yhteisten tavoitteiden mukaan.⁸⁵

Keskinäisvaikutteinen liberalismi on teollisuusvaltioiden menestymisen teoria. Kehittyneiden teollisuusvaltioiden menestyminen on perustunut 1950-luvulta alkaen sotilaallisen voiman ja alueellisen laajentumisen sijasta talouskasvuun ja ulkomaankauppaan. Menestymisen syyksi on tutkimuksissa löydetty jatkuvasti kehittyvä taloudellinen tuotanto. Tällä tarkoitetaan korkeasti koulutettua työväestöä, tiedonsaantimahdollisuuksia ja taloudellista pääomaa. Esimerkkeinä menestyjistä Toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta voidaan mainita Saksa ja Japani, jotka saavuttivat asemansa kansainvälisen kaupan ja keskinäisriippuvuuden avulla. Yhdysvallat ja Neuvostoliitto puolestaan ovat rasittaneet talouttaan voimakkaan sotilaallisen voiman ylläpitämisellä. Kylmän sodan jälkeen myös Yhdysvallat ja Venäjä ovat saaneet mahdollisuuden menestyä kansainvälisessä politiikassa keskinäisriippuvaisen liberalismien avulla.⁸⁶

Osana keskinäisriippuvaisen liberalismien kehitystä muodostui funktionalistinen integraatio-teoria, jonka mukaan kansainväliset sidokset johtavat rauhaan. Keskeisinä toimijoina teoriassa olivat poliitikkojen sijaan asiantuntijat. Asiantuntijoiden ohjaamina valtiot suuntaisivat kohti yhteistä menestystä. Menestymisen myötä kansallinen lojaliteetti siirtyisi kansainväliselle organisaatiolle ja johtaisi poliittiseen integraatioon ja rauhaan.⁸⁷

Euroopan integraatiokehitys 1950-luvulla synnytti myös kansainvälisen integraation neo-funktionalistisen teorian. Teoria poikkesi funktionalistisesta integraatioteoriasta siten, että se tunnusti poliittisten toimijoiden merkityksen. Teorian mukaan menestyminen yhdellä integraation alueella lisäisi muiden alueiden integraationopeutta.⁸⁸

⁸⁵ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 104

⁸⁶ Sama, sivu 112.

⁸⁷ Sama, sivu 113.

⁸⁸ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 113 ja Haas, E. B., The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957, 1958, sivut 433-450.

Menestyksekkäästä alustaan huolimatta Läntisen Euroopan yhteistyö ei jatkanut kehittymistään ja tilanne vakiintui 1960-luvun puolivälissä. Kehityksen pysähtymisen taustalla oli lisääntyneen keskinäisriippuvuuden vaikutus Ranskan suvereniteettiin. Kehittymisen keskeytyminen Euroopassa suuntasi integraatioteoreetikot tarkastelemaan integraatiota maailmanlaajuisena ilmiönä.⁸⁹

1970-luvun lopulla kehittynyt kompleksinen keskinäisriippuvuuden teoria kuvaa teollisen hyvinvointivaltion kehitystä 1950-luvulta nykypäivään. Teoria jakaa perinteisen poliittisen toiminnan perusteet ylemmän ja alemman tason tekijöihin. Ylemmän tason tekijöinä ovat turvallisuus ja olemassaolo. Alemman tason tekijöinä ovat puolestaan talous ja yhteiskunnalliset tehtävät. Kompleksisen keskinäisriippuvuuden teorian mukaan ylemmän ja alemman tason tekijöitä ei kuitenkaan voi erottaa toisistaan. Tämä on seurausta ensinnäkin siitä, että valtioiden välinen toiminta on pitkälle organisaatioiden, ei yksittäisten johtajien, välistä toimintaa. Toiseksi, kansainväliset ihmisten ja organisaatioiden väliset suhteet ovat valtiotason yllä olevia tekijöitä. Sotilaallisen voiman sijaan menestymisen kannalta merkitsevään asemaan nousivat muut voimavarat, kuten neuvottelukyky- ja taito. Kehityksen myötä kiinnostus ylemmän tason tekijöihin, kuten turvallisuuteen vähenee, ja voimavarat keskitetään alemman tason tekijöihin, kuten hyvinvointiin.⁹⁰ Ylemmän ja alemman tason tekijöiden sijoittumisesta on 2000-luvun alussa esitetty arvioita, joiden mukaan tekijöiden sijoittuminen poliittisella tasolla on riippuvainen yhteisössä vallitsevasta politiikasta.⁹¹ Arvion toteutuessa poliittisen toiminnan arviointi ja valtioiden keskinäinen vertailtavuus muodostuu olennaisesti aiempaa haasteellisemmaksi.

Kompleksisen keskinäisriippuvuuden teoria johtaa tilanteeseen, jossa valtioiden välinen kiinteä yhteistyö luo edellytykset myös valtioiden tavoitteista poikkeavalle toiminnalle. Tällöin valtioiden ja yksityisten organisaatioiden tavoitteet hajautuvat. Samalla valtiot keskittävät resurssiaan tuottaville yhteistoiminnan aloille eivätkä huomioi resurssien mahdollista uudelleensuuntaamistarvetta. Yksittäisten heikkojen valtioiden välinen yhteistyö voi myös muuttua yleistä kansainvälistä toimintaa ohjaavaksi.⁹²

Keskinäisriippuvaisen liberalismien taustalla on realismin perusolettamus. Elämän ja kuoleman kysymyksissä realismi ohittaa keskinäisriippuvaisen liberalismien, jopa nykyisessä Läntisessä Euroopassa. Tämä ajatus poikkeaa voimakkaasti perinteisestä liberalismien teoriasta. Kes-

⁸⁹ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 113 ja Haas, 1958, sivut 486-527.

⁹⁰ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 113-115 ja Nye, J. S. Jr., *Understanding International Conflicts*, 2003, sivut 185-211.

⁹¹ Ojanen, 2002, sivut 8-9.

⁹² Jackson & Sörensen, 2003, sivu 115 ja Nye, 2003, sivut 185-211.

kinäisriippuvainen liberalismi myöntää realismin olemassaolon viimeisenä keinona esittäen itsensä sopivana ratkaisijana pääosaan eri tasojen toimijoiden kohtaamista ongelmista.⁹³ Tämä teorian realismin tunnustava ominaispiirre tuo keskinäisriippuvaisen liberalismien teorian olennaisesti lähemmäs todellisuutta verrattuna idealistisiin teorioihin. Keskitien kulkijan rooli perinteisen ideologisen liberalismien ja realismien välillä soveltuukin kohtuullisen hyvin nyky-päivän eurooppalaiseen politiikkaan.

Keskinäisriippuvainen liberalismi on saanut kannatusta organisaatioiden päätöksenteon taustatekijöiden selittäjänä. Keskustelu monitasoisesta hallinnosta⁹⁴ on johtanut osin tieteellisessä keskustelussa siihen käsitykseen, että merkittävänä globaaleina vaikuttajina, varsinaisten valtioiden lisäksi, toimivat niin yksityiset kuin muutkin ei-valtiolliset toimijat. Euroopan unionin toiminnassa näiden ei-valtiollisten toimijoiden roolin on katsottu olevan jopa niin korostunut, että ne ohittavat valtiollisen tason toimiessaan suoraan Euroopan unionin toimielinten kanssa.⁹⁵ Ei-valtiollisten toimijoiden merkitystä vahvistaa myös niiden asema valtioiden välisessä taloudellisessa yhteistyössä, jossa toisen ei-valtiollisen toimijan raaka-ainetuotanto vaikuttaa toisessa valtiossa sijaitsevan ei-valtiollisen toimijan lopputuotteeseen.⁹⁶

Monitasoisen hallinnon teoria korostaa perinteisen valta-aseman siirron sijaan hallinnon vastuuta toimintojen koordinoinnissa. Tämä on teorian kannalta erityisen tärkeää siitä syystä, että monitasoisten toimijoiden valloittamassa keskinäisriippuvaisessa maailmassa globalisaatio tavoitetiloihin ei ole pysyvä. Teorian mukaan myös turvallisuus on suhteellinen käsite. Jo aiemmin todetun mukaan muuttuvan ja loppuasetelmattoman maailman arvaamattomuuden vuoksi valtiot pyrkivät turvaamaan alueellisella yhteistoiminnalla kansallisen tason turvallisuuden.⁹⁷

Keskinäisriippuvaisen liberalismien ja monitasoisen hallinnon teorialat soveltuvat Euroopan unionin arvioimiseen toiminnallisena kokonaisuutena. Kumpikin teoria korostaa valtioiden rinnalla toimivien epävirallisten toimijoiden roolia osana valtioiden ja niiden sisäisten toimijoiden välistä yhteistoimintaa. Teorioiden kannalta on keskeistä myös se, että niiden piirteet huomioiden monitasoisen maailman ennakointi on haasteellista. Osin tämän voidaan katsoa

⁹³ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 116 ja Nye, 2003, sivut 185-211.

⁹⁴ Multilevel governance (MLG). Monitasoisen hallinnon teoria liittyy yhteen hierarkkisesti toimivan federalistisen järjestelmän ja epävirallisen hierarkkiset tasot läpäisevät toimijat. Teorian mukaan valtiot ovat siirtäneet päätösvaltaansa muiden toimijoiden itsenäiselle toiminnalle. Forsberg Thomas, Kivimäki Timo & Laakso Liisa (toim.), *Europe in Context*, sivut 53-56.

⁹⁵ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 51-52.

⁹⁶ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 58-59 ja Väyrynen, Raimo (ed.), *Policies for Common Security*, 1985, sivut 1-14.

⁹⁷ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 53-56.

johtuvan siitä, että loppuasetelma on jatkuvassa muutoksessa. Osin tämä johtunee siitä, että monitasoisten toimijoiden toiminnan ja sisäisten tavoitteiden arviointi oikeassa mitta- ja vaikutussuhteessa on äärimmäisen haastavaa.

2.3.2 Institutionaalinen liberalismi

Institutionaalisen liberalismien keskeisinä toimijoina ovat kansainväliset instituutiot, kuten Kansainliitto, NATO tai Euroopan unioni. Toimija voi olla myös yhteisesti sovittujen sääntöjen kokonaisuus, kuten kansainvälinen ilmailulainsäädäntö. Edellä luetelluilla toimijoilla ei kuitenkaan ole valtioihin verrattavaa valtaa, vaan ne toimivat itsenäisesti tarkoituksenaan lujittaa valtioiden välistä yhteistyötä.⁹⁸

Institutionaalisen teoria perustuu tieteelliseen lähestymistapaan. Siinä arvioidaan instituutioiden laaja-alaisuutta eri toiminnan aloilla sekä institutionalisoitumisen tasoa yhteisten piirteiden, tarkkuuden ja autonomian avulla. Kuvassa 2 on esitetty kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden jako.

			GOAL OF ORGANIZATION	
			SPECIFIC	GENERAL
TERMS OF MEMBERSHIP	REGIONAL	Intergovernmental	NATO, NAFTA	OAU
		Supranational	ECSC, EURATOM	(Parts of) EU
		Transnational	European Antipoverty Network	European Movement
	UNIVERSAL	Intergovernmental	WHO, IAEA	UN
		Supranational	-	-
		Transnational	Amnesty International	World Federalist Association
ECFC (European Coal and Steel Community) WHO (World Health Organization) IAEA (International Atomic Energy Agency) OAU (Organization of African Unity)				

KUVA 2. Kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden jako.⁹⁹

⁹⁸ Jackson & Sörensen, 2003, sivu 117.

⁹⁹ Sama, sivu 118.

Institutionaalisen liberalismien tutkimuksen keskeinen kohde on Euroopan unioni. Euroopan unionin jäsenmaiden kiinteä yhteistoiminta yhteisen ylivaltiollisen järjestelmän, maatalouden, teollisuuden ja lainsäädännön alalla kuvaa hyvin instituution merkitystä valtioiden välillä. Institutionaalisen liberalismien keskeisenä ajatuksena on se, että korkea institutionalisoituminen ehkäisee multipolaarisen maailman järjestystä hajottavaa vaikutusta. Tämä perustuu instituutioiden kykyyn tuottaa ja välittää epäilyä ja pelkoa vähentävää tietämystä valtioiden välillä. Samalla instituutiot luovat ei-valtiollisen keskusteluyhteyden ja mekanismin valtioiden välille, jonka avulla valtiot voivat ajaa omia tavoitteitaan. Esimerkkeinä tällaisista instituutioista voidaan mainita Euroopan unionin komissio ja parlamentti sekä ministerineuvosto.¹⁰⁰

2.3.3 Kansainvälinen talouspolitiikka

Tämän alaluvun tarkoituksena on esittää lyhyesti kansainvälisen talouspolitiikan merkitys Euroopan unionin ja Venäjän välisissä suhteissa. Tässä luvussa pyritään lisäksi kertomaan ne talouspolitiikan perusteet, joilla on vaikutusta viisumivapautta koskevaan päätöksentekoon. Luvun tarkoituksena on myös esittää talouspolitiikan asema Euroopan unionin ja Venäjän markkinoiden globalisaatiossa eikä niinkään keskittyä Euroopan unionin tai Venäjän sisäiseen tarkasteluun. Tarkastelunäkökulmaksi on valittu liberaali talouspolitiikka. Perusteena valinnalle on tutkimuksen liberaali pääteoria sekä liberaalin talouspolitiikan kiinteä liitos globaaliin integraation ja globalisaatioon¹⁰¹.

Kansainvälisiä suhteita käsittelevissä teorioissa talouspolitiikka on yleensä sivuroolissa. Kansainvälisen talouspolitiikan teorian liberalistisen suuntauksen mukaan vauraus saavutetaan kuitenkin ainoastaan kapitalismin maailmanlaajuisella vapaalla leviämällä yli valtiorajojen. Kaupankäynnin ehtona on tällöin molemminpuolinen hyötyminen toiminnasta. Realistisen suuntauksen mukaan talouspolitiikka on puolestaan valtiojohtoinen työkalu, jolla tuetaan valtiollisia tavoitteita.¹⁰²

Kansainvälinen kauppa on lisääntynyt merkittävästi toisen maailmansodan jälkeen. Tuotannon ja kaupankäynnin lisääntyminen on kohdistunut niin kehittyneisiin teollisuusmaihin kuin kehittymättömiin maihin.¹⁰³ Liberalistisen talouspolitiikan tuki kehityksen taustalla olevaan globalisaatioon kohdistuu etenkin tuotantotehokkuuden, pääoman liikkuvuuden, va-

¹⁰⁰ Jackson & Sörensen, 2003, sivut 119-120.

¹⁰¹ Balaam & Veseth, 2008, sivu 37.

¹⁰² Jackson & Sörensen, 2003, sivut 56-59.

¹⁰³ Balaam & Veseth, 2008, sivut 120-121.

paakaupan, markkinoiden laajenemisen, voiton ja yksityisen sektorin aseman vahvistumisen osa-alueisiin. Globalisaation itsenäisenä vaikutuksena arvioidaan olevan ihmisten kulttuurillinen lähentyminen.¹⁰⁴

Kaupankäynnin ja tuotannon lisääntymisen taustalla oleviin liberaalisiin periaatteisiin on kuitenkin kohdistunut kritiikkiä. Ensimmäinen kritiikki on kohdistettu siihen, miten suuret ja kehittyneet maat toteuttavat kansainvälistä kauppaa ainoastaan turvatakseen oman taloudellisen vaurautensa. Tällöin kansainvälisen kaupan avulla turvataan ylivoima korkean teknologian ja puolivalmiiden tuotteiden osalta sekä raaka-aineen saanti kehittymättömistä maista. Toisen kritiikin kohde on ollut pohjoisen pallonpuoliskon kehittyneiden maiden protektionismi omaa tuotantoaan ja tuotteitaan kohtaan. Kolmas kritiikin kohde on ollut kansainväliset sopimukset. Niiden on katsottu olevan rikkaiden maiden protektionistisia kirjauksia tavoiteltavasta, joihin useat ei-valtiolliset toimijat ja antiglobalisaation kannattajat ovat ottaneet vastakkaisen kannan. Vastauksena etenkin kolmantena esitettyyn kansainvälisen kaupan kritiikkiin on esitetty siirtymistä yhä enenevässä määrin kahdenkeskiseen ja alueelliseen sopimiseen.¹⁰⁵

Esitetyn kritiikin ja liberalismien perinteisten ajatusten johdosta liberalistinen talouspolitiikka hyväksyy valtion aseman markkinoiden taustalla etenkin silloin, kun sen tarkoituksena on suojella heikommin menestyviä valtioita markkinoiden negatiivisilta vaikutuksilta. Tällaiset valtiolliset toimet hyväksytään kohdentuviksi muun muassa ympäristön suojelua, opetuksen ja koulutuksen, viestinnän ja kulkuyhteyksien sekä tieteen ja taiteen alaa koskevissa asioissa.¹⁰⁶

2.3.4 Euroopan unionin ja Venäjän viisumi- ja talouspolitiikan erityispiirteet

Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumi- ja talouspolitiikka on moniulotteinen kokonaisuus. Yhtäältä merkitsevässä asemassa ovat yhteisön jäsenvaltioiden ja Venäjän väliset ulkosuhteet ja taloudellinen menestys, toisaalta kyse on turvallisuuden kannalta teknisistä edellytyksistä. Kyse on useasti vastavuoroisuuden periaatteesta, jossa valtiot edellyttävät toisiltaan samoja toimintoja, kuten maahantulon edellytyksiä. Aikaisemmassa tutkimustiedossa ei ole löydetty juurikaan muita kuin poliittisia ja historiallisia esteitä viisumivapaudelle.¹⁰⁷ Toisaalta vahvoilla taloudellisilla siteillä on oma merkityssisältönsä osapuolten välillä harjoitettavan politiikan taustalla.

¹⁰⁴ Balaam & Veseth, 2008, sivu 51.

¹⁰⁵ Sama, sivut 120-121.

¹⁰⁶ Sama, sivut 52-53.

¹⁰⁷ Saarinen, 2007, sivu 43.

Perusteet Euroopan unionin ja Venäjän väliselle politiikalle luotiin 1990-luvun lopulla, ja niitä on sittemmin tarkennettu yksityiskohtaisimmilla yhteisillä ja valtiollisilla suunnitelmilla. Keskeisiä tausta-asiakirjoja ovat Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation kesken sovittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus¹⁰⁸, Euroopan unionin yhteinen Venäjä-strategia¹⁰⁹ ja Venäjän EU-strategia.¹¹⁰ Lisäksi tavoitteiden ja kumppanuuden kannalta tärkeässä asemassa taustalle ovat Euroopan unionin ja Venäjän jäsenyydet Yhdistyneissä kansakunnissa, OSCE:ssa ja Euroopan neuvostossa.¹¹¹ Sopimukset ja strategiat luovat Euroopan unionin ja Venäjän välisen suhteiden perustan. Tälle perustalle on rakennettu neuvottelujen ja sopimusten kokonaisuus, josta yhtenä viisumivapauden kannalta merkittävimmistä tapahtumista mainittakoon Euroopan unionin ja Venäjän välinen 20. huippukokous. Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden asettaminen kyseisessä kokouksessa pitkän aikavälin tavoitteeksi ilmentää sitä ajatusmallia, että viisumivapaudesta saatavat hyödyt kokonaisuudessaan ovat oletettuja haittoja suuremmat.¹¹² Johtopäätös ei sinänsä ole yllätys, etenkin kun otetaan huomioon Euroopan unioni ja Venäjä talouskumppaneina.¹¹³ Euroopan unioni on Venäjän tärkein kauppakumppani ja suurin energian ostaja. Edes Venäjän pyrkimys hajottaa yhdentyvän Euroopan yhtenäistymiskehitystä liittovaltioksi jäsenvaltioihin suunnattujen kahdenvälisen suhteiden kautta ei riitä syyksi energiariippuvaiselle Euroopan unionille olla suosimatta suhteita Venäjään.¹¹⁴ Yhtenä osana tätä neuvotteluasetelmaa ovat neuvottelut viisumivapaudesta.

Euroopan unionin edustusto on toiminut Moskovassa vuodesta 1991 alkaen. Sen tärkeimpänä tehtävänä on vahvistaa Euroopan unionin ja Venäjän välistä strategista kumppanuutta yhteistyöohjelmien ja kumppanuussopimuksen puitteissa.¹¹⁵ Lisäksi edustuston tehtävänä on ohjata poliittisen tason kumppanuuden toteuttamista sekä seurata Venäjää oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alalla. Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin edustuston rooli on muuttunut komissiota edustavasta toimijasta koko Euroopan unionin edustajaksi.¹¹⁶

Venäjän suhteet Eurooppaan ovat monitasoiset. Virallisten suhteiden lisäksi paikallinen ja alueellinen hallinto pyrkii rakentamaan keskushallinnosta riippumattomia suhteitaan Euroop-

¹⁰⁸ Kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustemisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken, 21997A1128(01), Euroopan unionin virallinen lehti L327, 28.11.1997.

¹⁰⁹ EU common strategy on Russia (1999), The delegation of the European union, Internet-sivut: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_244.htm, luettu 14.1.2010.

¹¹⁰ Russia's Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010), Internet-sivut: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm, luettu 14.1.2010.

¹¹¹ Euroopan unionin edustuston internet-sivut: <http://eeas.europa.eu>, luettu 6.5.2011.

¹¹² Euroopan komissio, Eu:n ja Venäjän huippukokous: yhteistyö jatkuu, Internet-sivut: http://ec.europa.eu/news/external_relations/071029_1_fi.htm, luettu 14.1.2010.

¹¹³ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, sivu 39.

¹¹⁴ Juntunen, Alpo, Venäjän imperiumin paluu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 25, Edita Prima Oy, Helsinki, 2009, sivut 125-126 ja Mannerman, 2004, sivu 80.

¹¹⁵ Suomen Moskovon suurlähetystön Internet-sivut: www.finland.org.ru, luettu 6.5.2011.

¹¹⁶ Euroopan unionin Venäjän edustuston internet-sivut: eeas.europa.eu, luettu 6.5.2011.

palaisiin toimijoihin. Virallisen hallinnon lisäksi toimijoina ovat myös epäviralliset organisaatiot. Virallisen organisaation suhteita kehitetään yhtäältä Euroopan unionin virallisiin elimiin, kuten Euroopan komissioon ja Euroopan parlamenttiin. Toisaalta bilateraalaisia suhteita kehitetään yksittäisiin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, joista tärkeimpinä mainittakoon Saksa, Ranska, Iso-Britannia ja Italia. Onkin todettu, että Venäjän monet toimijat ovat valinneet kukin oman lähestymistapansa Eurooppaan suuntautuvalle toiminnalleen.¹¹⁷

Venäjän päätöksentekojärjestelmä ulkopoliitikassa on muuttunut merkittävästi viimeisen 15 vuoden aikana. Muutokset aiempaan ulkopoliittikkaan ovat merkittävät monestakin syystä. Ensinnäkin ideologian merkityksen vähentyminen on antanut tilaa pragmaattiselle tavoiteorientoituneelle politiikalle ja 1990-luvun poliittisen järjestelmän muutos on kyetty vakiinnuttamaan hallituksen tukemana. Toiseksi Venäjän armeija ja voimavirastot on siviilihallinnon kontrollin alaisuudessa ja vasta toisella sijalla päätöksentekojärjestelmässä. Kolmanneksi parlamentaarinen päätöksentekojärjestelmä on vahvistanut asemaansa valtionhallinnossa. Neljänneksi lainsäädännöllistä yhteistyötä Venäjän ja Euroopan unionin välillä on lisätty. Viidenneksi Venäjän alue- ja paikallishallinto on huomioitu keskeisemmin Venäjän keskushallinnossa ja sille on annettu osittainen vapaus hoitaa oma-aloitteisesti suhteitaan Eurooppaan. Kuudenneksi epäviralliset toimijat ovat osallistuneet enenevässä määrin ulkopoliittiseen päätöksentekoon.¹¹⁸

Kaikki muutokset 1990-luvun murroksen jälkeen eivät kuitenkaan ole olleet positiivisia. Ensinnäkin Venäjän päätöksentekojärjestelmä on edelleen varsin jäykkä virastojen kilpaillessa vaikutusvallastaan valtiossa. Toiseksi Venäjän parlamentilla ei ole riittävästi valtaa johtaa itsenäisesti Venäjän Euroopan politiikkaa. Kolmanneksi alueellisen ja paikallisen hallinnon Eurooppa-politiikalta puuttuu edelleen keskushallinnon riittävä tuki. Samaten kritiikkiä on esitetty siitä, että epäviralliset toimijat tulisi ottaa vielä nykyistä laajemmin ja painokkaammin huomioon poliittisessa päätöksenteossa.¹¹⁹

Venäjän Euroopan suhteiden taustatekijöistä on tehty kolme johtopäätöstä. Ensinnäkin Venäjän voi saavuttaa suhteillaan sellaisen ylikansallisen yhteistoiminnan tason, että sen avulla voidaan ylittää kansainvälisen yhteistyön hyödyt. Toisin sanoen, integroitumalla Eurooppaan Venäjä voi saavuttaa suhteissaan täysimääräisesti globalisaation hyödyt ilman valtiollisia rajoituksia. Tähän asemaan Venäjä ei pääse Euroopan unionin jäsenyyden avulla vaan kehittä-

¹¹⁷ Hopf, Ted, *Russia's European Choice*, 2008, sivut 3-4.

¹¹⁸ Sergunin, Alexander, *Russian Foreign-Policy Decision Making on Europe*, teoksessa *Russia's European Choice*, Hopf, Ted (toim.), 2008, sivut 91-92.

¹¹⁹ Sama, sivut 92-93.

mällä yhteistyötään Euroopan unionin kanssa neljällä osa-alueella (myöhemmin tiedotetaan): yhteisen talousalueen luominen; yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen; yhteisen ulkoisen turvallisuuden alueen luominen; yhteisen tutkimuksen, koulutuksen ja kulttuurin alueen luominen. Integroitumisen esteenä on kuitenkin Venäjän ajattelutapa nollasumma-pelistä, jossa on vain yksi voittaja. Usko yhteisten päätöksentekojärjestelmien luomiseen ja yhteisten sääntöjen kunnioittamiseen on edelleen heikko. Venäjän jäsenyys Euroopan unionissa onkin kyseenalaistettu jäsenvaltioiden toimesta osin Venäjän suurvalta-asemaan perustuen.¹²⁰

Toinen johtopäätös käsittelee Euroopan unionin ja Venäjän valtiollisten suhteiden perustan erilaisuutta. Sen mukaan Euroopan unionin ja Venäjän välisten suhteiden lähtökohtana ovat yleensä poliittisen, taloudellisen ja kulttuurillisen erilaisuuden tuomat haasteet yhteistyölle ennemmin kuin kehityksen ja jatkuvuuden näkökulmat. Tällöin jo osapuolten kannalta itsessään ristiriitaisten käsitteiden, kuten suvereniteetin ja integraation käyttäminen suhteiden taustatekijöinä luo epätasapainoisen lähtöasetelman. Käsitteiden välistä konfliktia voidaan kuitenkin käyttää tuottamaan uusia teorioita.¹²¹

Kolmas johtopäätös käsittelee Euroopan unionin ja Venäjän välillä vallitsevaa pättitilannetta. Johtopäätöksen taustalla on osapuolten välillä ilmenevät ristiriidat, jotka voivat ilmentyä esimerkiksi erilaisina kulutus- ja energiahyödykkeiden toimitusongelmina. Tästä esimerkkinä on se, että Euroopan unionin tavoitteet Venäjältä tuotavan energian toimitustakuiden suhteen ovat luoneet Venäjälle vastaavat tavoitteet osallistua energian jakeluun Euroopassa. Tavoite on Venäjän kannalta ymmärrettävä, etenkin kun otetaan huomioon sen valtiollinen rooli sisäisillä energiamarkkinoillaan sekä valtion johdon intressit energiamarkkinoiden hallinnassa¹²². Erilaisten tavoitteiden johdosta molemmat osapuolet ovat pettyneet toisen osapuolen kehitykseen kahdenvälisten suhteiden alueella. Johtopäätöksen mukaan Euroopan unionin ja Venäjän taloudellisen ja alueellisen lähentymisen myötä kohdatut ongelmat lisäävät niin keskinäisriippuvuuden alueella kuin muillakin yhteistyön alueilla tapahtuneen lähentymisen muuttumista pysyväksi turhautumiseksi.¹²³ Yhteinen strategia on yksi keino kehittää hallitusti osapuolten ulkosuhteita, mutta sen luomista rajoittaa Euroopan unionin tahto sopeuttaa Venäjä yksipuolisesti omiin toimintatapoihinsa. Yhteisen strategian puuttuminen puolestaan ilmenee reaktiivisena politiikkana. Vallalla oleva kehitys ei siten ole johtanut Venäjän sulautumiseen euroop-

¹²⁰ Pursiainen, 2008, sivut 149-185.

¹²¹ Kononenko, Vadim, *Boundaries of Sovereignty*, *Frontiers on Integration*, teoksessa *Russia's European Choice*, Hopf, Ted (toim.), 2008, sivut 187-213.

¹²² Baev, Pavel K., *Russian Energy Policy and Military Power*, 2008, sivut 18-31, 54-55 ja 70-77.

¹²³ Vaikutus on käänteisesti verrattavissa integraatioteorioissa esiintyvään Spillover-vaikutukseen, jossa yhdellä osa-alueella tapahtuva integraatio leviää muille osa-alueille.

palaisuuden muottiin vaan pikemminkin haluun tulla kohdelluksi erikoistapauksena.¹²⁴ Euroopan unionin tulisiikin muuttaa toimintansa perustaa eurooppalaisista arvoista eurooppalaisiin tavoitteisiin. Niin yksipuolisesta kuin molemminpuolisesta hyötymisestä käytävän kamppailun taustalla on myös riskienhallinta siitä, missä määrissä integraatiolla halutaan avata yhteiskuntaa globalisaation tuomille riskitekijöille, kuten terrorismille, kansainväliselle rikollisuudelle ja laittomalle maahantulolle. Toisaalta integraatio luo myös mahdollisuuden hallita globalisaation riskejä.¹²⁵

Viisumijärjestelmän ylläpidolle on esitetty moninaisia perusteluja. Ensinnäkin kysymys on laittoman maahantulon ja laittoman työnteon, terrorismin ja muun rikollisuuden torjumisesta sekä ihmisten ja tavaroiden salakuljetuksen estämisestä. Toisaalta kysymys on Venäjän passi-järjestelmän epäluotettavuudesta ja maiden välisistä suurista elintasoeroista.¹²⁶ Viisumijärjestelmän perustelut ovat siis sekä rikollisuuden aktuaalisesta torjunnassa että rikosten ennaltaehkäisyssä.

Pakolaiskysymys liittyy viisumivapauteen ainoastaan siinä tapauksessa, että kyse on Venäjän passilla matkustavista henkilöistä joko kansalaisuuden tai väärän asiakirjan avulla. Viisumivapauden kannalta Venäjän muilla rajoilla on lähinnä epäsuoraa vaikutusta laittoman maahantulon ja muun rikollisen toiminnan kautta. Tämän luvattoman rajanylitysliikenteen osan pääsy Euroopan unionin alueelle estetään perustapauksissa jo Venäjän maastalähtötarkastuksissa.

Venäläinen organisoitu rikollisuus on globalisoitunut ja sen juuret ulottuvat aina Afganistaniin, Alankomaihin, Iso-Britanniaan, Israeliin, Italiaan, Itävaltaan, Japaniin, Jordaniaan, entiseen Jugoslaviaan, Kanadaan, Kiinaan, Puolaan, Saksaan, Turkkiin, Unkariin ja Yhdysvaltoihin. Rajan ylittävän rikollisuuden keinoina venäläisellä globaalilla rikollisuudella on rahanpesu, talousrikollisuus ja erilainen salakuljetus, oli sitten kyse varastetuista ajoneuvoista, huumeista, aseista tai ihmisistä. Vaikutusvaltaisia venäläisiä rikollisorganisaatioita on arvioitu olevan yhteensä 30, joista kuusi on Moskovassa. Toisten arvioiden mukaan rikollisorganisaatioita on yhteensä jopa 5700 kappaletta. Näihin organisaatioihin on arvioitu kuuluvan noin kolme miljoonaa ihmistä. Rikollisjärjestöjen toiminnan perusta on perinteisissä rikollisuuden keinoissa kuten huumeiden salakuljetuksessa, väärentämisessä, kiristyksessä ja prostituutiossa, joista viimeisellä on kiinteä liitos ihmisten salakuljetukseen. Myös erilaiset taloudelliset huijaukset, laittomat öljykaupat ja raaka-aineiden laiton vientitoiminta kuuluvat lievempiin

¹²⁴ Katso myös Baev, 2008, sivut 76-77.

¹²⁵ Medvedev, Sergei, *The Stalemate in EU-Russia Relations*, teoksessa *Russia's European Choice*, Hopf, Ted (toim.), 2008, sivut 215-232.

¹²⁶ Saarinen, 2007, sivu 42.

tekotapoihin. Muista rikoksen tekemuodoista poiketen ihmisten salakuljettaminen ei edellytä aikaisempaa rikollista taustaa tai liitosta järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Järjestäytynyt rikollisuus liittyy kuitenkin yleensä toimintaan kantamalla veroa toiminta-alueellaan harjoitetusta rikollisesta toiminnasta.¹²⁷

Globalisaatiolla on hyötyjen lisäksi useita haittavaikutuksia. Yhtenä näistä on laaja maahanmuutto ja rikollisen toiminnan laajeneminen kansainväliseksi toiminnaksi, jota tukevat niin kehittyvät tietoliikenneyhteydet kuin halpenevat matkustuskustannuksetkin. Rajasäännösten ja maahanmuuttopolitiikan tiukentamisella ei yksin ratkaista globalisaation ongelmia, päinvastoin se saattaa aiheuttaa rikollislajiin erikoistumista ja siten nostaa erikoistuneen toiminnan kannattavuutta. Tämä johtuu siitä, että tiukentuneiden säännösten ansiosta ainoastaan suppeammalla ammattimaisella toiminnalla on mahdollisuuksia läpäistä viranomaismenettely. Yhdistämällä edellä mainitut raja- ja maahanmuuttopolitiikkaa tiukentavat keinot tekemuotojen saattamiseen globaalisti rikolliseksi toiminnaksi, ihmissalakuljettajien tunnistamiseen ja saatamiseen edesvastuuseen rikoksistaan sekä lähtömaissa tapahtuvaan vaikuttamiseen muun muassa tiedottamisen keinoin, päästään nykykäytännön mukaan tehokkaisiin tuloksiin.¹²⁸ Esimerkkinä yhteisön sisäisestä toiminnan tehostamisesta ja yhtenäistämisestä Euroopan unioni määrittä ihmissalakuljetukseen liittyen jäsenvaltioiden toiminnan minimitason marraskuussa 2010. Minimitaso saatetaan voimaan jäsenmaissa kahden vuoden kuluessa.¹²⁹

Venäjän passijärjestelmä on todettu ongelmalliseksi viisumivapauden kannalta. Samalla henkilöllä saattaa olla useita voimassaolevia passeja eri nimillä, toiminnan ollessa täysin laillista Venäjän lainsäädännön mukaan.¹³⁰ Biometristen tunnisteiden liittäminen passiin ratkaisee henkilöiden yksilöintiongelman, mikäli henkilöön liittyvien oikeiden tietojen koskemattomuus asiakirjassa pystytään turvaamaan tekniikan keinoin. Rajavartiolaitos arvioi biometristen passien vaikuttavan turvallisuuteen ja liikenteen sujuvuuteen viiden vuoden kuluessa.¹³¹

Venäjän sisäisen turvallisuuden kannalta ongelmallisena voitaneen pitää Euroopan unionin kansalaisten hallitsematonta liikkumista Venäjän alueella. Ulkomaalaisten rekisteröintikäytäntö ja Venäjän tarve säädellä sisäpolitiikkaansa lienevät viisumivapauden esteenä toistaiseksi. Yhteys Kaliningradiin ja suhteiden ylläpito Baltian maiden venäläisvähemmistöihin puoles-

¹²⁷ Finkenauer, James O., Russian Transnational Organized Crime and Human Trafficking, teoksessa Global Human Smuggling, Kyle, David & Koslowski, Rey (toim.), 2001, sivut 166-184.

¹²⁸ Koslowski, Rey, Economic Globalization, Human Smuggling and Global Governance, teoksessa Global Human Smuggling, Kyle, David & Koslowski, Rey (toim.), 2001, sivut 337-353.

¹²⁹ Belgian Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eutrio.be>, luettu 6.5.2011.

¹³⁰ Saarinen, 2007, sivu 43.

¹³¹ Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014 (Sisäasiainministeriön ak 1267/20/2009/18.12.2009, liite 1.

taan tukevat Venäjän pyrkimyksiä viisumivapauteen. Lisäksi yhtenä rajoitteena voi olla osapuolten pelko siitä, että viisumivapaus saattaisi myös muuttua muiden kolmansien maiden neuvotteluaseeksi omasta viisumivapaudesta käytävissä neuvotteluissa.¹³² Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on muodostunut kummankin osapuolen neuvotteluvälineeksi, jossa molempien tavoitteena näyttää olevan aloitteen siirtäminen toiselle.¹³³

Viisumipolitiikan taustalta löytyvät Euroopan unionin ja Venäjän väliset neuvottelut yhteisestä Euroopasta. Tavoitteena neuvotteluissa on ollut Euroopan unionin ja Venäjän välisen strategisen kumppanuuden kehittäminen. Ihmisten rajat ylittävän liikkeen kannalta näissä tiekartoiksi kutsutuissa tavoiteasetteluissa on keskeistä vapauden alueen tavoittelu, joka tarkoittaa kontaktien ja ihmisten liikkumisen helpottamista Euroopan unionin ja Venäjän välillä. Keskeisinä tavoitteina tiekartoissa todetaan olevan ihmisten matkustamisen helpottaminen ja takaisinluovutus, raja-asiat, tehokkaan maahanmuuttopolitiikan tukeminen ja turvapaikkapolitiikka. Matkustamisen helpottamisen osalta tiekartoissa pyritään lyhyellä ajalla viisumihelpotussopimukseen ja takaisinottosopimukseen, pitkällä aikavälillä tutkitaan ehdot viisumivapaudelle.¹³⁴ Tiekarttojen mukaisissa neuvotteluissa on edetty siten, että viisumihelpotussopimus tuli voimaan 1.6.2007. Euroopan unionin ja Venäjän välinen takaisinottosopimus tuli samaten voimaan 1.6.2007, mutta sen soveltaminen artiklojen 3 ja 5 osalta muihin kuin kansalaisuudettomiin henkilöihin ja kahdenvälisin sopimuksin sovittujen valtioiden kansalaisiin aloitetaan kolmen vuoden määräajan kuluttua. Siirtymäaika koski kolmansien maiden henkilöiden vastaanottoa.¹³⁵

Tiekartoissa on myös lueteltu keinoja taistella rikollisuutta vastaan. Keskeisimpinä kohteina rajaturvallisuuden kannalta ovat rajanylittävä rikollisuus, ihmiskauppa ja varastettujen autojen ja arvoesineiden salakuljetus. Kohteina mainitaan myös rahanpesu ja huumausaineiden salakuljetus. Tiekartan toteutumista valvotaan kumppanuusneuvostossa ja muissa ministeritapaamisissa.¹³⁶

Euroopan unionin ja venäjän välisen viisumivapauden voidaan todeta lähentyneen 2000-luvulla. Ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisön viisumihelpotussopimusten neuvottelutietilannetta kuvaavassa kirjelmässä viisumihelpotussopimuksen ja takaisinottosopimuksen voi-

¹³² Saarinen, 2007, sivut 43-44.

¹³³ Sama, sivu 44-45.

¹³⁴ Sama, sivu 63.

¹³⁵ Venäjän federaation ja Euroopan yhteisön välillä tehtävä takaisinottosopimus, Euroopan unionin virallinen lehti L129/40, 17.5.2007.

¹³⁶ Saarinen, 2007, sivu 64.

maantulon todetaan olevan välitavoite viisumivapauden tavoittelussa.¹³⁷ Samaten ulkoasiainministeri Alexander Stubb on 14.12.2009 todennut eduskunnan kirjalliseen kysymykseen vastatessaan viisumihelpotus- ja takaisinottosopimusten olevan askel kohti viisumivapautta.¹³⁸ Maaliskuussa 2010 uutisoidun Stubbin lausunnon mukaan Venäjän on luovuttava ulkomaalaisia koskevasta rekisteröintipakosta, taattava luotettava passi kansalaisilleen sekä helpotettava työlupien saantia.¹³⁹ Myöhemmissä uutisoinneissa viisumivapauden takarajaksi on asetettu vuosi 2018, tosin myöhempiäkin arvioita on esitetty.¹⁴⁰ Uutisoinnissa korostuu laajasti vastavuoroisuusajattelu Euroopan unionin ja Venäjän välillä.

Myös virallisia toimia viisumivapauden voimaansaattamiseksi on tehty. Kesäkuussa 2010 Euroopan unioni ja Venäjä sopivat nopeuttavansa viisumivapaudesta käytäviä neuvotteluja, tosin ainakin uutisoinnissa viisumivapaus jäi kesäkuun jälkeen Euroopan alueen talousongelmien taustalle.¹⁴¹ Viimeaikaiset lausunnot ovat yhteneviä aiemmin mainittujen tiekarttojen tavoitteiden kanssa.

Kuten tässä luvussa on aiemmin todettu, Euroopan unioni ja Venäjä ovat taloudellisesti merkittäviä kumppaneita toisilleen. Euroopan unioni on maailman suurin kauppamahti ja Venäjän tärkein kauppakumppani. Venäjä on Euroopan unionin kolmanneksi tärkein kauppakumppani heti USA:n ja Kiinan jälkeen.¹⁴² Energia näyttelee merkittävää roolia Euroopan unionin ja Venäjän välisessä kanssakäymisessä¹⁴³. Venäjällä on maailman suurimmat maakaasuvarannot ja se vie tuottamastaan maakaasusta noin 80 % Euroopan unionin maihin. Euroopan unionin maakaasun kulutuksen arvioidaan kasvavan vuosina 2005 - 2025 jopa 39 %. Venäjän on maailman toiseksi suurin öljyn tuottaja ja sen öljyvarannot ovat maailman seitsemänneksi suurimmat. Euroopan unionin maihin tuotavasta öljystä noin kolmannes on Venäjältä. Vastaavasti Euroopan unionin toiseksi suurimman öljyntuottajan Norjan tuotanto on vähenemässä. Energiasektorin osuus Venäjän bruttokansantuotteesta oli vuonna 2005 noin 30 % ja öljyn ja kaasun viennin osuus kokonaisviennistä 56 %. Arvioiden mukaan maailman suurimmat maakaasunkuluttajat, joihin myös Euroopan unioni kuuluu, lisäävät maakaasun kulutusta ja tuon-

¹³⁷ Ulkoasiainministeriön E-kirjelmä UM2006-02087, 28.7.2006, EU/OSA; Euroopan yhteisön viisumihelpotus-sopimusten neuvottelutilanne.

¹³⁸ Kirjallinen kysymys 987/2009 vp, Internet-sivut:

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_987_2009_p.shtml, luettu 14.1.2010.

¹³⁹ Ulkoasiainministeriön internet-sivut: <http://formin.finland.fi>, katso myös internet-sivut:

http://yle.fi/uutiset/talous_ja_politiikka/2010/03, <http://www.iltalehti.fi/uutiset> ja

<http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/etusivu/uutinen.jsp?oid=20101145857&ext=rss>, luettu 6.5.2011.

¹⁴⁰ Internet-sivut: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli> ja <http://www.kymensanomat.fi>, luettu 6.5.2011.

¹⁴¹ Espanjan EU-puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eu2010.es>, luettu 6.5.2011.

¹⁴² EUROSTAT, External and intra-EU trade, statistical yearbook, Data 1958-2009, internet-sivut http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-G1-10-002/EN/KS-G1-10-002-EN.PDF, luettu 24.2.2011.

¹⁴³ Baev, 2008, sivut 122-129.

tia 70 % vuosina 2002 - 2025.¹⁴⁴ Oman tuotantonsa lisäksi Venäjän strategiana on ostaa energiaa halvalla CIS-maista ja myydä se kalliilla alueensa ulkopuolelle.¹⁴⁵

Venäjän energiasektorin käsittely yhtenä kokonaisuutena johtaa kuitenkin helposti harhaan. Ensinnäkin öljysektori on pääosin yksityisessä omistuksessa kun taas maakaasusektori on lähes kokonaan valtion omistuksessa. Toiseksi Venäjän nykyinen öljyntuotantopolitiikka kuluttaa maan öljyvarantoja muita suuria öljyntuottajia nopeammin, kun taas maakaasuvarantojen riittävyys on turvattu pitkälle tulevaisuuteen. Kolmanneksi muut suuret öljyntuottajamaat ovat lisänneet tuotantoaan Venäjää nopeammin, mutta maakaasun kulutuksen on arvioitu lisääntyvän öljyä nopeammin seuraavien vuosikymmenten aikana. Neljänneksi maakaasun hyödyntäminen edellyttää öljyä laajemman infrastruktuurin rakentamista käyttäjämaihin, joten tuottajamaan vaihtaminen öljyn suhteen on kokonaiskustannuksiltaan maakaasua edullisempaa.¹⁴⁶

Vaikka Venäjä onkin energiamarkkinoiltaan merkittävästi Euroopan unionia vahvemmassa asemassa, ei sen valta-asema ulotu vastaavana muille yhteiskunnan sektoreille. Venäjän väkiluku on noin 29 % Euroopan unionin väkiluvusta ja prosentuaalisen suhteen on arvioitu vähenvän 25 % vuoteen 2030 mennessä. Ilman Venäjältä suuntautuvaa maahanmuuttoa vastaavan prosentuaalisen osuuden on arvioitu olevan 26 % vuonna 2030. Vuonna 2008 syntyneiden lasten arvioitu elinikä on Venäjällä miehillä 61,8 vuotta ja naisilla 74,2 vuotta, kun vastaavat luvut Euroopan unionissa ovat 76,1 vuotta ja 82,2 vuotta. Väestöstä yli 65-vuotiaita on vuonna 2009 18,5 % ja vuonna 2030 28,8 %, kun vastaavat luvut Euroopan unionissa vuonna ovat 25,7 % ja 38,7 %. Työttömyysaste Venäjällä oli vuonna 2009 6,3 % ja Euroopan unionissa 8,9 %.¹⁴⁷ Venäjän laskeva väkiluku ja väestön Euroopan unionia lyhyempi elinikä odotus voivat hidastaa Venäjän kehitystä suhteessa Euroopan unioniin, kun taas pienempi huoltosuhde ja työttömyys tukevat Venäjän tulevaisuuden kehitystä. Etenkin työllisyyden kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että ainoastaan 1,6 % Venäjän väestöstä työskentelee vientivalttina olevassa energiataloudessa¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Juurikkala, Tuuli & Ollus, Simon-Petrik, Venäjän energiasektorin näkymät ja merkitys EU:n energiahuollon kannalta, artikkeli lehdessä EURO & TALOUS 4/2006, internet-sivut http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/euro_ja_talous/Documents/06et4Juurikkala_SEOllus.pdf, luettu 24.2.2011.

¹⁴⁵ Baev, 2008, sivut 76-77.

¹⁴⁶ Juurikkala & Ollus, 2006.

¹⁴⁷ European Demographic Data Sheet 2010, internet-sivut <http://www.populationeuropa.org> tai <http://www.oeaw.ac.at/vid/datasheet/index.html>, luettu 24.2.2011.

¹⁴⁸ Juurikkala & Ollus, 2006.

Venäjän perinteinen strategia valtansa laajentamisessa on ollut kolmivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa luodaan kiistämätön sotilaallinen voima. Toisessa vaiheessa imperiumia laajennetaan uusille suotuisille alueille ei-militaristisin keinoin. Kolmannessa vaiheessa rakennetaan venäläisen mallin mukainen sivilisaatio, jota tuetaan kaikin käytössä olevin keinoin.¹⁴⁹ Vaikka teorian tausta onkin pitkälti realistisessa teoriassa, on se huomioitava myös tässä tutkimuksessa toimijoiden erilaisuuden vuoksi.

Euroopan unionin ja Venäjän viisumi- ja talouspolitiikan suhteiden tarkastelussa voidaan todeta, että pääosa tekijöistä puoltaa lähentyvää yhteistyötä. Samalla on kuitenkin otettava huomioon valtioiden kahdenväliset suhteet, jotka vaikuttavat niin Euroopan unionin kuin Venäjänkin toimintaan. Esimerkkinä voidaan mainita Puolan ja Venäjän väliset suhteet¹⁵⁰.

Keskinäisriippuvaisen liberalismien ja kansainvälisen talouspolitiikan teoriat selittävät varsin hyvin Euroopan unionin ja Venäjän välisten suhteiden perusteita. Ne eivät kuitenkaan ratkaise tai ennusta tulevaisuutta. Toimijoiden erilaisuudesta johtuen onkin haasteellista kovin perustellusti arvioida tulevien toimintojen todennäköisyyttä. Toimijoiden erilaisuuden lisäksi momentaaliset valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat vaikeuttavat tulevaisuuden arviointia.

2.4 Rajaturvallisuus osana Euroopan unionia

”Rajaturvallisuuden edistämistä harjoitetaan verkostoissa, joissa kansallisuudet, kielet, laitteet ja käsitykset hyvästä elämästä sekoittuvat.”¹⁵¹

Luvun alussa oleva lainaus kuvaa hyvin rajaturvallisuuden toimintaympäristön monimuotoisuutta. Rajaturvallisuuden kannalta on keskeistä arvioida laajasti erilaiset turvallisuutta uhkaavat tekijät ja vaikuttaa niihin siellä, missä se on edullista tai mahdollista. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on kehitetty Euroopan unionin rajaturvallisuus. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä muodostuu jäsenvaltioiden kansallisista rajaturvallisuusjärjestelmistä, jossa jäsenvaltiot ovat vastuussa omien rajojensa valvonnasta.¹⁵² Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä on valtioiden ja alueellisten toimijoiden yhteinen, yleinen ja verkottunut kokonaisuus, joka muodostaa alueellisen kokonaisuuden.¹⁵³

¹⁴⁹ Baev, 2008, sivut 79-115.

¹⁵⁰ Buzan, 1991, sivu 190.

¹⁵¹ Heusala, Lohiniva & Malmi, 2008, sivu 277.

¹⁵² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010.

¹⁵³ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivut 56-58.

Rajaturvallisuus on yksi Euroopan unionin integraation tuloksista. Rajaturvallisuudessa jäsenvaltioiden turvallisuustarpeet on yhdistetty yhteiseksi turvallisuuden alueeksi, jota hallinnoidaan jäseniä sitovasti. Yhteistyön taustalla ovat olleet alueellista taloudellista menestymistä ja rauhan ylläpitämistä tavoittelevat tekijät, toisaalta turvallisuuteen liittyvän liittoutumisen taustalla ovat olleet yhteiset jäsenvaltioiden turvallisuutta uhkaavat tekijät.¹⁵⁴ Tässä tutkimuksessa arvioidaan Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden mahdollista uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Lähtökohtana ei kuitenkaan ole olettamus viisumivapaudesta sellaisena todellisenä ja yksittäisenä tekijänä, että se voisi olla uhka Euroopan unionin rajaturvallisuuden kokonaisuudelle. Tavoitteena on pikemminkin arvioida viisumivapautta toiminnallista tekijää suurempana ilmiönä, jonka vaikutukset eivät ole pelkästään tapahtumien lukumäärissä mitattavia.

Tässä luvussa esitetään rajaturvallisuuden yleiset järjestelyt Euroopan unionissa. Luvun tarkoituksena on tuoda esille Euroopan unionin rajaturvallisuus kokonaisuutena, jossa tärkeä tehtävä on niin Euroopan unionin hallinnolla kuin jäsenvaltioiden kansallisilla viranomaisilla.

2.4.1 Säädösperusta

Rajaturvallisuutta koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö muuttui säädöshierarkkisesti merkittävällä tavalla 15.3.2006, kun henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö tai Euroopan unionin rajanylitysasetus) tuli voimaan.¹⁵⁵ Aiemmin rajaturvallisuuden ylläpitäminen perustui kansalliseen lainsäädäntöön, jota Euroopan unioni ohjasi ohjeidensa avulla. Euroopan unionin ohjeet eivät kuitenkaan olleet jäsenvaltioita sitovia. Schengenin rajasäännöstön voimaantultua kansallinen lainsäädäntö muuttui toissijaiseksi kuitenkin siten, että Schengenin säännöstö mahdollistaa useassa kohdassa kansallisen tarkemman lainsäätämisen.

Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.¹⁵⁶ Rajasäännöstössä ei ole määritelmää

¹⁵⁴ Forsberg, Kivimäki & Laakso, 2007, sivu 56.

¹⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

¹⁵⁶ Sama. Asetusta sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltioihin, ei kuitenkaan Ranskan ja Alankomaiden muualla kuin Euroopassa sijaitseviin alueisiin, eikä asetus vaikuta Ceutan ja Melillan erityisjärjestelyihin. Asetusta ei sovelleta myöskään Tanskaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin. Islantiin, Norjaan ja Sveitsiin asetusta sovelletaan Schengenin säännöstön osalta erikseen tarkemmin määritellyin osin.

viisumista tai viisumivapaudesta.¹⁵⁷ Rajasäännöstössä määritellään Euroopan unionin kansalainen ja kolmannen maan kansalainen sekä eräät erityisjärjestelyt.¹⁵⁸

Viisumivelvollisista maista säädetään neuvoston asetuksella.¹⁵⁹ Samassa asetuksessa säädetään myös maista, joiden viisumivapaus perustuu vastavuoroisuuden periaatteeseen. Säädöksessä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus säätää tiettyjä erityisryhmiä koskevista poikkeuksista. Asetuksessa viisumivelvolliseksi maaksi säädetään muun muassa Venäjä.

Viisumihelpotuksista Venäjän kanssa on sovittu Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välillä. Sopimuksen tavoitteena on vastavuoroisuuden periaatteella helpottaa osapuolten kansalaisten henkilökohtaista vuorovaikutusta taloudellisten, humanitaaristen, kulttuurillisten ja muiden suhteiden edellytyksien parantamiseksi. Sopimukseen on kirjattu myös perusteet, joilla erityisryhmien maahantulo-oikeus näytetään toteen. Osana viisumivapausprosessia sopimuksessa vahvistetaan pyrkimys viisumivapauteen Euroopan unionin ja Venäjän välillä. Sopimuksen mukaan viisumista peritään 35 euron maksu. Sopimuksessa vapautetaan tietyt ryhmät viisumimaksusta kokonaan.¹⁶⁰

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella säädetään yhteisön viisumisäännöstöstä. Asetuksessa säädetään viisumin myöntöön liittyvät menettelyt ja edellytykset enintään kolmen kuukauden oleskelusta kuuden kuukauden jakson aikana. Asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkien viisumivelvollisten maiden kansalaisiin. Asetuksen tarkoituksena on yhtenäistää

¹⁵⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, ”Yleinen osa”.

¹⁵⁸ Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön mukaan henkilö, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja johon ei sovelleta Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 5 kohtaa. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa Euroopan unionin kansalaisiksi on määritetty jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 5 kohdassa on määritetty yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt. Rajasäännöstön 5 artiklassa säädetään kolmansien valtioiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä. Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksenä enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden on, että hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se edellytetään tai jos hänellä on oleskelulupa, hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun keston että paluumatka tai hän kykenee laillisesti hankkimaan tällaiset varat, häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS), eikä hänen voida katsoa vaarantavan minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietojärjestelmissä samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

¹⁵⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

¹⁶⁰ Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27, 17.5.2007.

jäsenvaltioiden viisumikäytännöt ja sitä on sovellettu 5.4.2010 lukien.¹⁶¹ Aiemmin voimassa olleesta konsuliohjeiston ohjeellisesta luonteesta poiketen asetus on jäsenvaltioita sitova.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta viisumitietojärjestelmän osalta säädetään velvoite ottaa sähköinen viisumitietojärjestelmä käyttöön kaikilla ulkorajan rajanylityspaikoilla.¹⁶² Asetuksen seurauksena kaikilla jäsenvaltioiden rajanylityspaikoilla on käytössä yhteinen viisumitietojärjestelmä.

Viisumivapautta ei ole suoraan määritetty Suomen kansallisessa lainsäädännössä eikä Euroopan unionin lainsäädännössä. Viisumi puolestaan on määritetty muun muassa Suomen ulkomaalaislaissa.¹⁶³ Kansainvälisen ja Suomen kansallisen lainsäädännön määritelmät ovat päösiltään yhtenevät niiden edellytysten osalta, mitä kolmannen maan kansalaiselta edellytetään maahantuloon.¹⁶⁴

Rajaturvallisuutta ei ole määritetty sen paremmin Euroopan unionin lainsäädännössä kuin kansallisessa lainsäädännössäkään. Rajavartiolaissa on määritetty kuitenkin rajaturvallisuuden ylläpitäminen.¹⁶⁵ Lisäksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritelty yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa yhtenevästi rajavartiolaissa määritettyyn. Strategiassa on määritelty myös rajaturvallisuusjärjestelmä.¹⁶⁶

Tässä tutkielmassa viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta, jossa ulkomaalaiselta ei edellytetä alle kolmen kuukauden oleskeluun maahantulotarkastusta edeltävää hallinnollista maahantulolupaa. Viisumivapauden käsite tässä tutkimuksessa on siten sama, mitä sillä tarkoitetaan neuvoston asetuksen N:o 539/2001 liitteen 2 huomautuksissa. Käsitteenä viisumiton lyhytaikainen oleskelu koskee kaikkia ulkomaalaisia henkilöitä. Merkittävimmät ulkomaalaisten ryhmät tässä tutkimuksessa ovat Euroopan unionin kansalaiset Venäjällä ja Venäjän kansalaiset Euroopan unionin alueella.

¹⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), Euroopan unionin virallinen lehti L243/1, 15.9.2009.

¹⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 81/2009. Asetuksella lisätään Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, että perusteelliseen maahantulotarkastukseen sisältyviksi toimenpiteiksi kuuluu viisuminhaltijan henkilöllisyyden ja viisumin aitouden tarkastaminen tutustumalla viisumitietojärjestelmän (VIS) tietoihin ja jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon tietoihin.

¹⁶³ Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004.

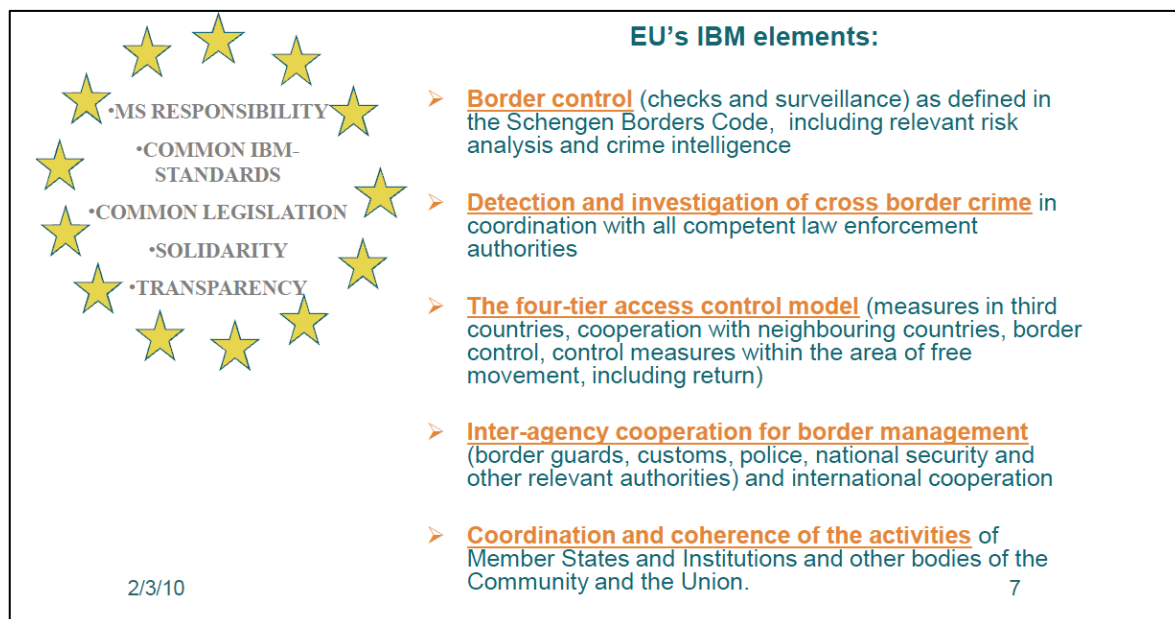
¹⁶⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 ja Ulkomaalaislaki 301/30.4.2004.

¹⁶⁵ Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2§.

¹⁶⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy. Rajaturvallisuusjärjestelmä käsittää määritelmän mukaan kaikkia eri tasojen politiikkaan, lainsäädäntöön, yhteistyöhön, taakan jakoon, henkilöstöön, välineistöön ja teknologiaan liittyviä toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat yhteistyössä ja tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa. Tässä toiminnassa hyödynnetään muun muassa EU:n neliportaista rajaturvallisuusmallia ja yhteistä yhdenmukaista riskianalyysia tarkoituksena taata yhdenmukaisen ja korkean ulkorajavalvonnan taso ja sujuva rajaliikenne.

2.4.2 Euroopan unionin yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä

Euroopan unionin yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä muodostuu jäsenvaltioiden yhteen sovitetuista rajaturvallisuustoiminnoista. Yhdenmättyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat valvontamekanismien yhdistäminen sekä Euroopan unioniin että unionista ulos suuntautuvien henkilövirtojen valvonnassa käytettävien välineiden käyttö. Se sisältää toimenpiteet jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevista konsulaateista, yhteistyössä kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimet sekä toimet rajoilla ja Schengenin alueella.¹⁶⁷



KUVA 3. Euroopan unionin yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä.¹⁶⁸

Jäsenvaltioiden yhteen sovitettujen rajaturvallisuustoimintojen kannalta keskeisenä toimijana on vuonna 2004 unionin sekundaarinormilla perustettu rajaturvallisuusvirasto Frontex, joka toteuttaa tehtäviään omalla erityisosaamisensa alalla.¹⁶⁹ Viraston tehtävänä on yhteen sovittaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla, avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa, tehdä riskianalyysjä, seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehitystä, avustaa jäsenvaltioita sekä antaa jäsenvaltioille tukea yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämisessä.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st066666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010

¹⁶⁸ <http://www.euromed-migration.eu/e1152/e1483/e2556/e2585/e2641/pre-sen92NiemenkarM2s21feb2325rome2010.pdf>, luettu 7.1.2011.

¹⁶⁹ Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Talentum, Helsinki, 2006, sivu 150.

¹⁷⁰ Euroopan unionin Internet-sivut, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (FRONTEX), Internet-sivut: http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fi.htm, luettu 3.1.2010

Rajaturvallisuusvirastosta annetussa asetuksessa pidetään lähtökohtana sitä, että vastuu ulkorajojen valvonnasta säilyy kullakin jäsenvaltiolla.¹⁷¹ Jokainen jäsenvaltio vastaa ulkorajavalvontansa resursoinnista ja toiminnoista itsenäisesti sovittaen kansallisen lainsäädäntönsä Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Jäsenvaltion velvollisuuksiin kuuluu lähtökohtaisesti myös oman toimintansa valvonta sen varmistamiseksi, että yhteisölainsäädäntö toteutuu myös käytännön tasolla.

Frontexin työkaluna rajaturvallisuuden ylläpitämisessä ovat muun muassa nopeat rajainterventoryhmät (RABIT). Rajainterventoryhmien avulla vahvistetaan tilapäisesti rajaturvallisuusjärjestelmää kohteena olevan jäsenvaltion pyynnöstä. Komennettavien ryhmien jäsenet ovat komennuksensa ajan kohdevaltion alaisuudessa ja heillä on oikeus käyttää kohdevaltion tietokantoja sekä oikeus voimankäyttöön.¹⁷²

Komissio on vuonna 2008 antamassa tiedonannossaan arvioinut rajaturvallisuusviraston saavutuksia. Komissio toteaa, että virasto on edistänyt kansallisten viranomaisten yhteisiä operaatioita kaikilla ulkorajoilla. Samaten virasto on toteuttanut useita pilottihankkeita.¹⁷³

Toisena ilmentymänä Euroopan unionin yhdenmetystä rajaturvallisuusjärjestelmästä on jo aiemmin mainittu Schengenin rajasäännöstö. Rajasäännösten avulla jäsenvaltioiden rajavalvonta yhtenäistettiin keskeisimmiltä periaatteiltaan.¹⁷⁴ Rajasäännöstö on jäsenvaltioita sitovaa Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä voidaan yhdistää myös asetuksilla, joiden käyttöönotto jätetään jäsenvaltion kansalliseen harkintaan. Tällainen on esimerkiksi paikallista rajaliikennettä koskeva asetus, joka tuli voimaan 24.2.2007.¹⁷⁵ Suomessa paikallista rajaliikennettä koskevasta asetuksesta annetun hallituksen esityksen mukaan asetusta ei kuitenkaan sovellettaisi Suomessa, koska asetuksen lähtökohtana olleet historialliset näkökohdat ja sekä tarve asetukselle puuttuvat.¹⁷⁶

¹⁷¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta.

¹⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöönottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta.

¹⁷³ Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008.

¹⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

¹⁷⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1931/2006, Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maarojoilla annettu joulukuun 20 päivänä 2006.

¹⁷⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008.

Euroopan unionin yhteisiin valvontamekanismeihin kuuluu myös kehitteillä oleva henkilöiden maahantulot ja maastalähdöt kirjaava järjestelmä.¹⁷⁷ Tämän sähköisen leimauksen avulla henkilön maahantulo- ja maastalähtötiedot ovat luettavissa kaikissa jäsenvaltioissa. Toistaiseksi kehitysvaiheessa olevan järjestelmän avulla voitaneen tehostaa rajatarkastuksia ja ulkomaalaisvalvontaa sekä ottaa laajamittaisesti käyttöön automaattiset rajatarkastukset.

Rekisteröityihin matkustajiin perustuva järjestelmä puolestaan nopeuttaa tunnettujen rajanylittäjien rajanylitystä. Jo nykyisin käytössä olevan järjestelmän avulla usein rajat ylittävillä ja luotettavilla kolmansien valtioiden kansalaisille voidaan myöntää paikallisesti asema, jossa heihin kohdistetaan kevennetyt rajatarkastukset. Aseman saavuttaneet henkilöt voivat myös käyttää automaattisia rajatarkastuslinjoja.¹⁷⁸

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia hyväksyttiin Euroopan unionin neuvostossa 25.-26.11.2010. Strategian ensimmäisenä päätavoitteena on esitellä Euroopan unionin kansalaisten turvallisuuden ja vapauden takaavat välineet sekä unionin toiminnan tuottama lisäarvo. Toisena strategian päätavoitteena on kehittää yhteisiä välineitä ja politiikkoja yhdenmällä lähestymistavalla, jolla puututaan turvattomuuden seurausten lisäksi turvattomuuden syihin. Kolmantena strategian päätavoitteena on vahvistaa lainvalvontaa ja oikeudellista yhteistyötä, rajaturvallisuutta, pelastuspalvelua ja suuronnettomuuksien hallintaa. Strategiassa on esitetty eurooppalainen turvallisuusmalli, jolla yhdennetään muun muassa rajaturvallisuutta. Keskeisiksi uhkiksi strategiassa on määritelty terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, tietoverkkorikollisuus, laiton huumausainekauppa ja asekauppa, ihmiskauppa, alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, talousrikollisuus ja korruptio sekä nuorisoväkivalta. Rajanylittäviä valmiuksia edellyttäväksi uhkiksi on määritelty luonnonkatastrofit ja ihmisten aiheuttamat katastrofit, esimerkiksi metsäpalot. Strategian toisena haasteena on puuttua yleiseen turvallisuuteen liittyviin uhkiin, kuten liikenneonnettomuuksiin.¹⁷⁹ Toimeenpanon osalta voidaan todeta, että ainakin ihmiskaupan osalta on aloitettu jäsenvaltioiden toimintaa yhtenäistävät toimet.¹⁸⁰

Euroopan unionin yhdennettyä rajaturvallisuusjärjestelmää ohjaa Euroopan unionin rajastrategia, joka hyväksyttiin Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 5.12.2006. Strategiassa määritellään Euroopan unionin yhdennetty rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusvirasto

¹⁷⁷ Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014, liite1.

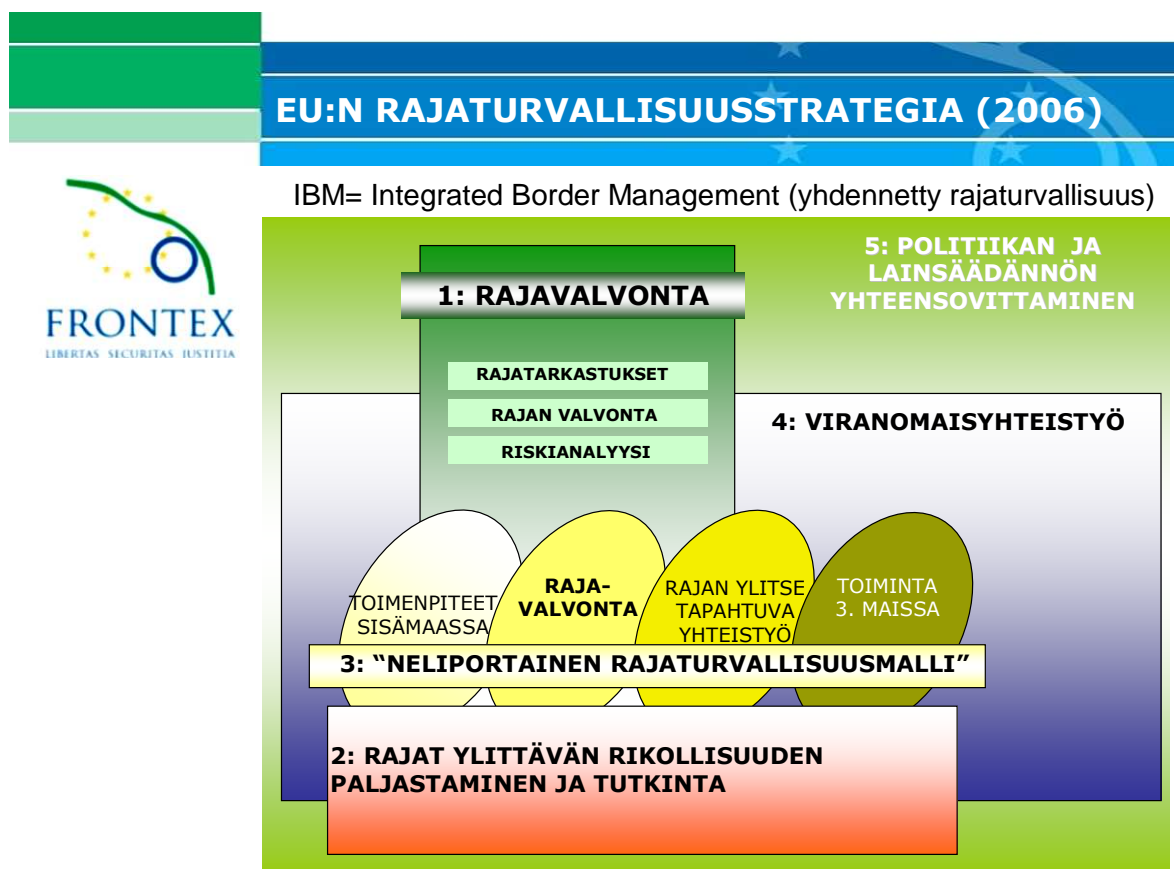
¹⁷⁸ Euroopan unionin internet-sivut:

<http://europa.eu/rapid/pressreleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=EN> ja Rajavartiolaitoksen internet-sivut: <http://www.raja.fi>, luettu 26.7.2011.

¹⁷⁹ Euroopan unionin neuvosto internet-sivut, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/10/st06/st06855.fi10.pdf>, luettu 18.1.2010.

¹⁸⁰ Unkarin Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eu2011.hu>, luettu 6.5.2011.

Frontexin kiireellisimmät kehittämiskohteet. Lisäksi strategian päätelmissä todetaan jäsenvaltioiden rajaturvallisuusjärjestelmän kriittinenkin arviointi tarpeelliseksi.¹⁸¹ Euroopan rajaturvallisuusstrategia on esitetty kuvassa 4.



KUVA 4. Euroopan unionin Rajaturvallisuusstrategia.¹⁸²

Neuvosto hyväksyi 25.-26.11.2010 lisäksi 29 toimenpidettä ulkorajojen suojelun ja laittoman maahanmuuton torjumisen tehostamiseksi. Toimenpiteet on jaettu viiteen osaan. Ensimmäinen osa liittyy Frontexin toimintojen kehittämiseen, joista mainitaan viraston aseman vahvistaminen, unionin taloudellisen tuen käytön tehostaminen, jäsenvaltioiden Frontexin käyttöön varatun kaluston turvaaminen, kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen, yhteistyön kehittäminen kansainvälisessä suojelussa, tiedonvälityksen kehittämien yhteisön sisällä, ulkomaalaisten palautusten yhteensovittaminen yhteisössä, eurooppalaisen rajavartiokulttuurin kehittäminen ja operatiivisen toimiston perustaminen Välimerelle Piraeukseen. Toimenpiteiden toinen osa käsittelee Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä ja kannustaa jäsenvaltioita kehittämään yhteistoimintaa ulkorajanaapurivaltionsa kanssa. Toimenpiteiden kolmas osa käsittelee taistelua laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa vas-

¹⁸¹ Sisäasiainministeriön internet-sivut:

<http://www.intermin.fi/bulletin.nsf/PFBD/190F6E9DF9213AF1C225723B004C3A19?opendocument>, luettu 4.4.2010.

¹⁸² Simola, Mikko, Frontex- esittely, 11.6.2011. Kuva saatavissa englanninkielisenä internet-osoitteesta: www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?FileID..., luettu 7.1.2011.

taan, jossa painopiste on yhteistoiminnan ja tietojärjestelmien tehokkaammassa hyödyntämisessä. Neljäs osa käsittelee jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan yhteistoimintaa ja yhteisparitointia sekä Euroopan unionin ulkorajarahaston käytön tehostamista. Viides osa toimenpiteistä käsittelee yhteistoimintaa kolmansien maiden kanssa. Keskeisinä kohtina ovat maahanmuuttopolitiikkakeskustelun jatkaminen, laittomasti oleskelevien poistaminen yhteisön alueelta sekä takaisinottosopimusneuvottelujen käynnistäminen Turkin kanssa.¹⁸³

2.4.3 Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä

Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä sai alkunsa Schengenin toimeenpanevan komitean julistuksesta vuonna 1998.¹⁸⁴ Julistuksessa määritellään rajaturvallisuuden elementeiksi kansalliset ja kahdenväliset komponentit sekä kuvataan niiden välisiä suhteita. Julistuksessa korostetaan rajaturvallisuuden syvyyttä ja kunkin tason omaa tehtävää. Julistuksen mukaan ensimmäiselle tasolle sijoittuu yhdysmiesten neuvonta ja virka-apu jäsenmaiden konsulaateissa. Ensimmäiseen tasoon kuuluvat myös liikenteenharjoittajille säädetyt velvollisuudet, joihin kuuluu matkustusasiakirjojen tarkastaminen kohdemaahan pääsyn oikeutuksen osalta. Toisena tasona julistuksessa mainitaan Schengenin ulkorajat, jossa maahantulijalle tehdään kattava tarkastus. Toiseen tasoon sisältyy myös kattava valvonta rajanylityspaikoilla ja rajanylityspaikkojen välisellä maastorajalla sekä jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto. Kolmantena tasona julistuksessa mainitaan toimet Schengenin jäsenvaltiossa. Kolmannen tason toimet voivat tapahtua rajan läheisyydessä tai sisämaassa joko yksin tai yhteistyössä toisen jäsenvaltion kanssa. Kolmas taso pitää sisällään niin laittoman maahantulon estämisen kuin ulkomaalaisvalvonnankin.¹⁸⁵

Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä on kehittynyt vuoden 1998 julistuksesta. Merkittävin muutos on kansainvälisen yhteistyön nostaminen rajaturvallisuuden toiseksi tasoksi siten, että tasojen lukumäärä on nykyisessä neljä.

Nykyisessä Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäinen taso muodostuu kolmansissa maissa toteutettavista toimista, runkona on yhteyshenkilöistä ja asiantuntijoista muodostuva tiedonvaihdon ja asiantuntemuksen antamisen mahdollistava kokonaisuus. Tämä

¹⁸³ Council of the European Union, Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration, 2998th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting, 25-26.2.2010, Bryssel.

¹⁸⁴ Niemenkari, Arto, Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003, sivu 25.

¹⁸⁵ SCH/I (98) 86 rev 2, Note from Working Group I to the central group, 24.11.1998, Bryssel, teoksessa Niemenkari, Arto Rajaturvallisuus Euroopan unionissa.

ilmenee muun muassa jäsenmaiden konsulaattien henkilöstölle annettavana koulutuksena, jonka keskeisenä tarkoituksena on parantaa virkailijoiden kykyä paljastaa vääriä ja väärennetyjä asiakirjoja. Toisena tarkoituksena on kouluttaa liikenteenharjoittajia siten, että he voivat suoriutua heille asetetuista velvoitteista.¹⁸⁶

Toisena tasona on jäsenvaltion ja kolmannen valtion välinen kahdenvälinen yhteistyö sekä kansainvälinen rajayhteistyö. Kahdenvälinen yhteistyö ilmenee erilaisissa yhteistyömuodoissa, joita ovat esimerkiksi tietojenvaihto, erilaiset viestintäkanavat, yhteyspisteet ja yhteiset hätätilanteiden menettelytavat. Kansainvälinen yhteistyö ilmenee toisella tasolla jäsenvaltion kollektiivisena vastuuna yhteisön rajavalvonnasta ja aktiivisena muiden jäsenvaltioiden avustamisena.¹⁸⁷

Kolmantena tasona ovat Schengenin ulkorajoilla toteutettavat toimenpiteet. Periaatteena on kaikkien rajaylittäjien systemaattiset rajatarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen maastorajan tehokas valvonta. Kolmannen tason tehokkuuden kannalta keskeistä on toimintaedellytysten turvaaminen lainsäädännöllä, resurssien kohdentaminen uhkan mukaisesti ja yhteistyö.¹⁸⁸ Kolmatta tasoa voidaan pitää etenkin ulkorajaa hallitsevilla jäsenvaltioilla rajaturvallisuusjärjestelmän painopisteenä.

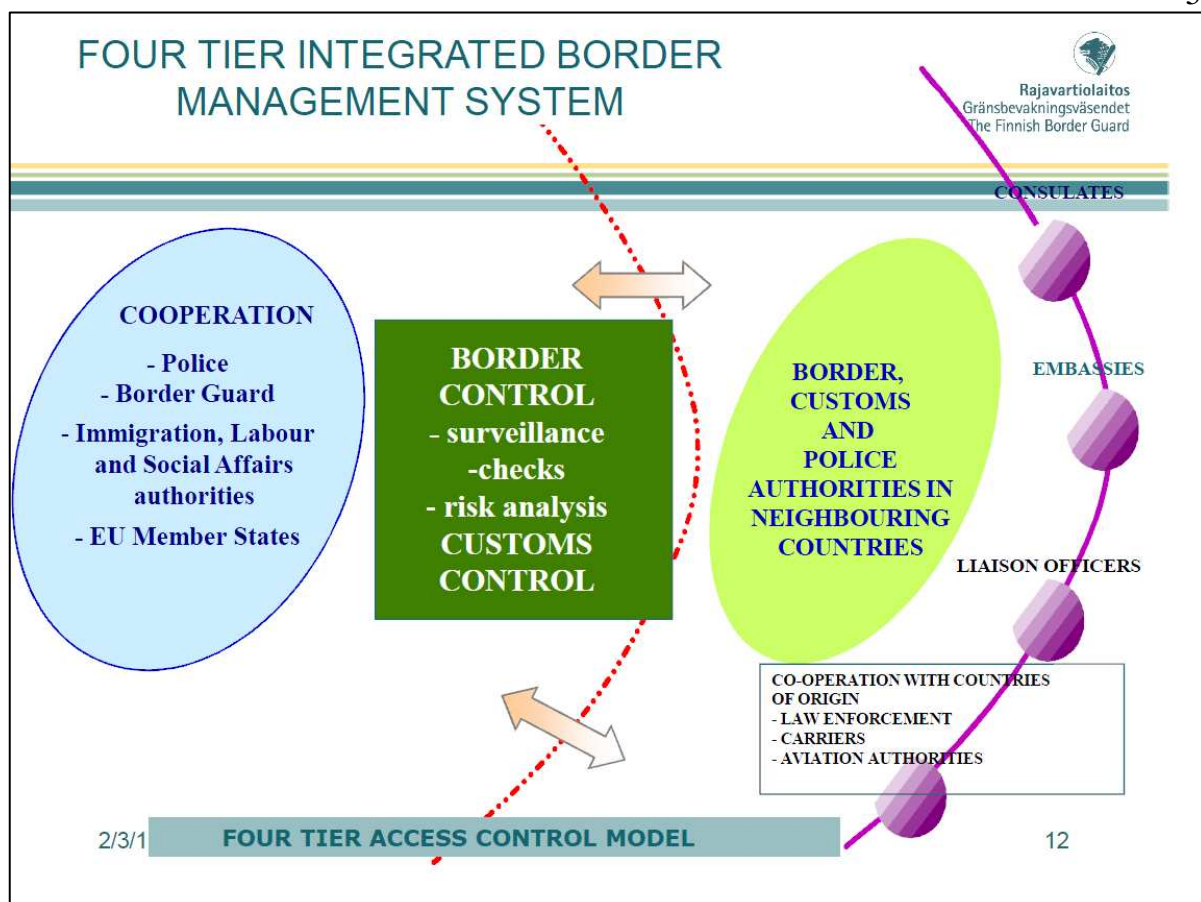
Rajaturvallisuusjärjestelmän neljäntenä tasona ovat Schengen-alueella toteutettavat muut toimet. Näihin toimiin kuuluvat ensinnäkin laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuminen rikostorjunnan ja ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Neljännen tason toimintoihin kuuluu lisäksi ulkomaalaisten palauttaminen niissä tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Niemenkari, 2003, sivu 27.

¹⁸⁷ Sama, sivut 28-29.

¹⁸⁸ Sama, sivut 30-31.

¹⁸⁹ Sama, sivu 33.



KUVA 5. Nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä Suomessa.¹⁹⁰

2.5 Yhteenveto

Tutkimuksen teorioiden yhdistämisellä asiantietoon on pyritty paitsi ilmaisemaan teorioiden ja tapahtumien välistä suhdetta myös jäsentämään varsin hajanaista tutkimuskohdetta. Teorioiden erillisellä tarkastelulla tutkimuskohteeseen kulloinkin soveltuvalla tavalla on ollut ennen kaikkea merkitystä tutkimuksen tekijälle niin asiakokonaisuuksien sisäisten kuin niiden välisen kausaalisuhteidenkin ymmärtämisen kannalta. Teorioiden avulla on kyetty toteuttamaan niiden keskeistä tehtävää tutkimuksen kannalta¹⁹¹. Teorioiden avulla on myös pyritty hahmotamaan Venäjän kansallisvaltioon perustuvan suurvallan ja sopimuksiin perustuvan Euroopan unionin alueen välisiä valtasuhteita¹⁹².

Tämän tutkimuksen teorioiksi on valittu keskinäisriippuvainen liberalismi, institutionaalinen liberalismi sekä kansainvälinen talouspolitiikka. Näille teorioille on ollut ominaista kansainvälispoliittisten ongelmien ratkomisen, jossa yhteisenä arvoperustana on ollut seuraavat peri-

¹⁹⁰ Internet-sivut, <http://www.euromed-migration.eu/e1152/e1483/e2556/e2585/e2641/pre-sen92NiemenkarM2s21feb2325rome2010.pdf>, luettu 7.1.2011.

¹⁹¹ Lintonen, 1996, sivut 18-19 ja 56.

¹⁹² Väyrynen, Raimo, Suomi kansainvälisessä yhteisössä, teoksessa Suomi 2017, Olavi Riihinen (toim.), 1990, sivu 386.

aatteet: kansainväliset suhteet kehittyvät asteittain kohti ihmisen suurempaa vapautta; vapaus toteutuu yhteisten normien ja kansainvälisten järjestöjen luomisella; edistyksen taustalla on modernisaatio, jonka myötä tiede, teknologia ja ajatusmuodot muuttuvat¹⁹³. Näiden periaatteiden avulla liberalistinen teoria mahdollistaa tutkimusaiheen sijoittamisen osaksi liberalistista kehitystä.

Euroopan unionilla voidaan todeta olevan kiinteä liitos Kantin universaalien lakien, maailmankansalaisuuden ja Euroopan unionin kansalaisuuden sekä ulkosuhteiden puolueettomuuden osalta. Lissabonin sopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yhtenäistävällä vaikutuksella voi tosin olla vaikutusta Kantin puolueettomuuden periaatteen tulevaisuuteen Euroopan unionissa. Kaukana Euroopan unionin toimintamallista ei ole myöskään presidentti Wilsonin ajatukset demokratiasta ja kansainvälisen yhteistoiminnan organisaatiosta valtioiden välillä. Euroopan unionin suhtautuminen protektionismiin taasen luo vastakritiikin protektionismia puolustaville liberalisteille. Voimakas kehittymisen halu puolestaan kuvaa Euroopan unionin neoliberalistista puolta. Euroopan unioni näyttääkin säilyttäneen piirteitä vanhoista teorioista sekä omaksuneen uusien teorioiden sopivia osia. Tai paremminkin, uudemmat teoriat selittävät Euroopan unionin toimintaa kukin omasta näkökulmastaan.

Tutkimuksen teoriat tarkastelevat tutkimusongelmaa eri tasoilta.¹⁹⁴ Institutionaalinen liberalismi liittyy lähinnä alueelliseen kansainväliseen tasoon, jossa tutkimuksen keskeisenä kohteena on Euroopan unionin sisäinen ja ulkoinen arviointi. Keskinäisvaikutteinen liberalismi puolestaan liittyy yksilötasoon, ei-valtiollisten ryhmien tasoon, valtiotasoon, alueelliseen kansainväliseen tasoon Euroopan unionin sisällä ja hallitustenvälisten järjestöjen tasoon Euroopan unionin ja Venäjän välillä. Kansainvälinen talouspolitiikka puolestaan liittyy lähinnä hallitusten välisten yhteistyöorganisaatioiden tasoon. Teorioiden eri tasoille ulottuvan tarkastelun avulla on pyritty havainnollistamaan teorioiden yhteisvaikutus ja tasojen väliset suhteet¹⁹⁵.

Tutkimuksessa voitaisiin käyttää toki muitakin kansainvälisen politiikan teorioita, kuten realismia. Poliittisen realismin keskeisinä tekijöinä ovat johtajakeskeisyys ja autonominen kansallinen päätöksenteko, jossa rationaalisin perustein syntyvässä päätöksenteossa ei kuulla eri yhteiskuntaryhmien näkemyksiä¹⁹⁶. Realismia ei kuitenkaan ole valittu teoriaksi siitä syystä, että kaikki toiminta viimeistään epäonnistuessaan tavoitteissaan päättyy realismin mukaiseen lähestymistapaan. Tämä tosiseikka on hyväksytty myös tutkimukseen valituissa liberalistis-

¹⁹³ Lintonen, 1996, sivu 50.

¹⁹⁴ Sama, sivu 57.

¹⁹⁵ Sama, sivut 57-58.

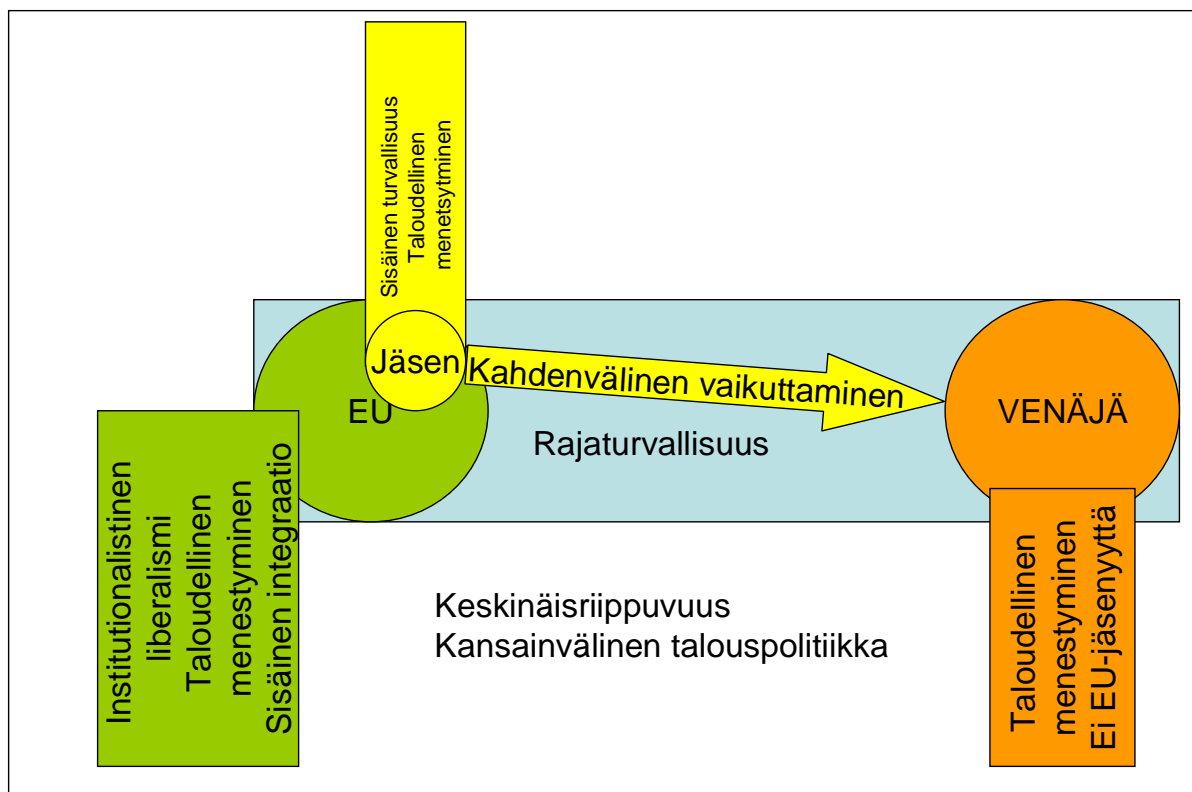
¹⁹⁶ Väyrynen, 1990, sivu 382.

sa teorioissa¹⁹⁷. Realismin lähestymistapa ei myöskään sovellu kovin hyvin useista valtiois-
ta koostuvan Euroopan unionin toiminnan perusluonteeseen. Liberalismiin perustuva teoreet-
tinen tarkastelutapa puolestaan antaa realistisesta lähestymistavasta poikkeavan mahdollisuu-
den tarkastella Euroopan unionin ja Venäjän välisten suhteiden kokonaisuutta ilman, että läh-
tökohtana olisi alati realistisen ajattelutavan mukainen pakoreitti realistiseen voimaan perus-
tuvaan toimintaan. Toisaalta, edes liberalistisessa ajattelussa ei taloudellisen yhteistyön, kuten
kansainvälisen vapaakaupan odoteta itsessään ratkaisevan esimerkiksi maahanmuuttoon liit-
tyvää ongelmaa¹⁹⁸.

Tutkimuksen keskeisinä toimijoina ovat Euroopan unioni ja Venäjä. Viisumivapaus on osa
niin Euroopan unionin kuin Venäjänkin turvallisuuteen liittyvää kokonaisuutta. Keskeisessä
asemassa niin viisumivapauden kuin koko turvallisuuskokonaisuudenkin kannalta on rajatur-
vallisuus, jonka avulla varmistetaan riittävä turvallisuuden taso muutoksessa. Kaikkien edellä
lueteltujen toimijoiden ymmärtämisen kannalta on keskeistä havaita niiden sisäiset ja ulkoiset
motiivit. Aiemmin esitetyn perusteella toimijoiden motiivit voidaan esittää pelkistettynä seu-
raavasti: Euroopan unionin ja Venäjän kannalta yhteisenä motiivina on rajaturvallisuuden
ylläpitäminen, johon pyritään ensisijaisesti kansallisin ja toissijaisesti kansainvälisin keinoin;
Euroopan unionin ensisijaisena motiivina on taloudellisen aseman turvaaminen ja kehittämi-
nen, johon pyritään sisäisen integraation ja ulkopolitiikan keinoin; Euroopan unionin toisena
motiivina on jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden huomioiminen yhteisön päätöksenteossa,
jolla kehitetään sisäistä integraatiota; Euroopan unionin jäsenvaltioiden motiiveina ovat sisäi-
sen turvallisuuden lisäksi valtion menestymisen varmistaminen, johon pyritään vaikuttamalla
Euroopan unionin sisällä ja kansallisella ulkopolitiikalla. Menestyminen perustuu muita jä-
senvaltioita edistyksellisempään talouteen; Venäjän ensisijaisena motiivina on integroitumi-
nen Euroopan unionin kanssa, jolla turvataan taloudellisen kehittymisen maksimointi. Motii-
vinsa saavuttamiseksi Venäjä laajentaa vaikutusvaltaansa lähialueillaan. Venäjän tavoitteena
ei ole jäsenyys Euroopan unionissa; Venäjän ja Euroopan unionin välinen keskinäisriippuvuus
perustuu pitkälti energiakauppaan, jonka tulevaisuus on turvattu etenkin maakaasun osalta.
Motiivit ja teoriat on esitetty kuvassa 6.

¹⁹⁷ Lintonen, 1996, sivu 49.

¹⁹⁸ Koslowski, Rey, *Economic Globalization, Human Smuggling and Global Governance*, teoksessa *Global Human Smuggling*, Kyle, David & Koslowski, Rey (toim)., The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2001, sivu 339.



KUVA 6. Euroopan unionin ja Venäjän motiivit ja niitä selittävät teoriat.

3. LÖYTÖRETKI TULEVAISUUTEEN

3.1 Tulevaisuudentutkimus

”Tulevaisuudentutkimus on perusluonteeltaan monitieteistä, koska tavoitteena on luoda kattavia skenaarioita, joissa todellisuuden eri puolet on otettu huomioon.”¹⁹⁹

Tulevaisuudentutkimus määritellään tiedonalaksi sen monitieteellisyyden vuoksi. Tulevaisuudentutkimuksessa käytetään hyväksi eri tieteenaloilla saavutettuja tutkimustuloksia tarkoituksena muodostaa perusteltavissa oleva näkemys tulevaisuudesta. Tulevaisuudentutkimus luo perusteltuja näkemyksiä tulevaisuudesta suunnittelun, päätöksenteon ja toiminnan perustaksi. Tulevaisuudentutkimuksen keskeisenä pyrkimyksenä on vaikuttaa yleiseen ajatteluun, arvoihin ja päätöksentekoon, jotta mahdollisten vaihtoehtojen tietoisella valinnalla päästäisiin haluttuun tulevaisuuteen. Toteutuva tulevaisuus on yksi nykyhetkessä olevista mahdollisuuksista. Mahdollisuuden muuttuminen tulevaisuudeksi on niin inhimillisten kuin ihmisen toiminnasta riippumattomienkin toimijoiden ja tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos.²⁰⁰

¹⁹⁹ Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Kirjakauppa/Tallprint, Helsinki, 2002, sivu 25.

²⁰⁰ TOPI, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus, Internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/>, luettu 12.1.2010.

Tulevaisuudentutkimuksen perusteet ovat nykyisyyden ja historian tulkinnassa.²⁰¹ Historiasta saatavat kehityskulut yhdistetään nykyisyyden ja sen kehityksen arviointiin ja luodaan kuva toistaiseksi vielä syntymättömistä tulevaisuuksista. Tulevaisuudentutkimuksen merkitystä käytännön toimintaan voidaan havainnollistaa esimerkiksi oheisen kaltaisella esimerkillä.

Vaalimaan rajanylityspaikan kautta kulkee vuosittain noin 3 miljoonaa ihmistä. Heistä yli 75 prosenttia on kansalaisuudeltaan venäläisiä. Kaikki havainnot viittaavat siihen, että heidän määränsä ja osuutensa asiakasvirrasta lisääntyy vuosittain. Rajavartiolaitos on vastannut kasvavaan liikennemäärään hankkimalla Vaalimaan rajanylityspaikalle automaattisia rajatarkastuslaitteita. Niiden avulla voidaan tarkastaa kaikki biometrisillä passeilla liikkuvat henkilöt. Lähitulevaisuudessa automaattisella rajatarkastuslaitteistolla tarkastettavaa osuutta rajanylittäjistä voidaan laajentaa myös niihin henkilöihin, joilla on Schengen-maan myöntämä viisumi.

Venäläiset ovat tällä hetkellä viisumivollisia Schengen-alueelle. Venäjä on alkanut myöntää biometrisin tunnistein varustettuja passeja kansalaisilleen. Näillä reunaehdoilla venäläiset voisivat tulevaisuudessa liikkua automaattisen tarkastuslinjaston lävitse Schengen-maan myöntämän viisumin avulla tai viisumivapaustapauksessa biometrisellä tunnisteella varustetulla passilla. Todennäköisessä skenaariossa tehdyt toimenpiteet ovat täten onnistuneet ja rajavartiosto on vastannut kohtaamaansa haasteeseen onnistuneesti.

Entä katastrofiskenaario? Euroopan unioni ja Venäjä solmivat viisumivapaussopimuksen. EU-maiden ulkomaan lähetystöt supistavat toimintaansa Venäjällä, koska massiiviseen viisumimyöntöjärjestelmään ei ole enää tarvetta. Rajatarkastukset eivät ole edellyttäneet henkilöstön lisäystä automaattisten rajatarkastuslaitteistojen tuoman tuottavuuden vuoksi. Venäjä päättää jostain sisäisestä syystä keskeyttää biometristen passien myöntämisen, myöntää niitä lukumääräisesti vähän tai ne eivät täytä automaattisen tarkastuksen teknisiä vaatimuksia.

Mitä tapahtuu? Venäläiset ovat edelleen valtaosa rajanylitysliikenteestä. Vain pienelle osalle on myönnetty biometrinen passi, suurimmalla osalla venäläisistä on edelleen vanha passi, joissa mahdollisesti oleva biometrinen Schengen-viisumi on mitätön. Vanhalla passilla kulkevien tarkastus on perinteinen ja automaattinen rajatarkastuslaitteisto menettää tuottavuuden kannalta merkityksensä nopeammin kuin viidessä vuodessa vanhenevat biometriset passit. Rajavartiostolle ei jää muita vaihtoehtoja kuin kehittää tarkastusprosessiaan tai lisätä rajatarkastushenkilöstöä.

²⁰¹ Metsämuuronen, Jari, Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä, 2008, sivu 268.

Esimerkin tavoitteena on havainnollistaa tulevaisuuden arvioinnin vaikeutta ja toisaalta merkitystä kauaskantoistenkin päätösten perustana. Erityisen vaikeaksi arviointi muodostuu silloin, kun arvioitsija ei voi omalla toiminnallaan edesauttaa haluttua lopputulosta. Esimerkki-tapauksessa viranomaisen suunnitelmat ovat olleet todennäköiseksi arvioidun tulevaisuuden osalta toimivat, eikä toimeentuloon ole ollut perusteita jäädä. Kuitenkin katastrofiskenaarion mahdollisuus on saattanut jäädä huomiotta. Sen vaikutus korostuu siinä, että kysymys on erikoislaitteistosta, jonka jatkokäyttömahdollisuudet ovat varsin rajatut muussa yhteiskunnassa. Eikä onnistuminen ole turvattu siinäkään tapauksessa, että pääosa tulevaisuuteen johtavista toimista olisi arvioijan tai arvioinnin käyttäjän omassa käsissä. Tulevaisuuden arviointi ja sen perusteella tehtävät päätökset ovat siis lähes aina pienempien tai suurempien riskien ottamista ja hallitsemista.

3.1.1 Metodologiset lähestymistavat

Tulevaisuuden tutkimusta voidaan lähestyä vähintään kolmesta eri metodologisesta näkökulmasta. Anita Rubin mainitsee yhdeksi lähestymistavaksi pehmeän systeemimetodologian.²⁰² Rubin jakaa erilaiset organisaatiot oppiviin systeemeihin, ihmisen tekemiin systeemeihin ja kompleksisiin systeemeihin. Tulevaisuudentutkimuksen kannalta oppimiskyvyyttömistä systeemeistä oppivat systeemit eroavat vaikean ennustettavuuden osalta.²⁰³ Pehmeän systeemimetodologian lähestymistapaan liittyy läheisesti organisaatioiden arvioiminen sosiologian avulla. Sosiologian käsitteiden mukaan järjestäytyneitä rikollisuutta voidaan arvioida strukturalismin näkökulmasta ja se voidaan luokitella malliltaan laittomaksi liiketoiminnaksi.²⁰⁴

Toinen tulevaisuudentutkimuksen metodologinen lähestymistapa on Delfoi-menetelmä. Kuten muussakin tulevaisuuden tutkimuksessa, merkittävänä tehtävänä on heikkojen signaalien pal-

²⁰² Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivu 171. Pehmeässä systeemimetodologiassa organisaatio ymmärretään monivaikutteisena kokonaisuutena, jossa erilaiset merkityssuhteet liittyvät kiinteästi toisiinsa. Vuorovaikutteisilla merkityssuhteilla on tosiasiallinen vaikutuskapasiteetti niin organisaation omiin kuin ulkopuolisiinkin toimintoihin ja kokonaisuuksiin, koko yhteiskuntaan. Monitahoisten merkityssuhteiden arvioinnilla organisaatiolle luodaan tavoiteltava tulevaisuus esimerkiksi skenaariomenetelmän avulla. Tulevaisuuden tutkimuksen kannalta Rubin kuvaa tapaa hallitun muutoksen prosessiksi.

²⁰³ Sama, sivut 172-177. Oppivalla systeemillä tarkoitetaan oppimiskykyisten olioiden muodostamaa avointa systeemiä, joita hallinnoi luonnonlakien lisäksi osallisten oma tahto. Ihmisten tekemillä systeemeillä tarkoitetaan joko luonnossa olemassa olevia systeemejä, ihmisten tietoisesti rakentamia systeemejä tai ihmisen toiminnan tuotoksena syntyneitä systeemejä. Suunnitelluilla aineellisilla systeemeillä tarkoitetaan esimerkiksi sähköjakeluverkkoa kun taas suunnitellulla abstraktilla systeemillä tarkoitetaan esimerkiksi poliittista järjestelmää. Kolmas ihmisen tekemä systeemi on toiminnallinen systeemi, jossa systeemi on luotu tiettyä tarkoitusta varten. Kompleksisella systeemillä tarkoitetaan monimutkaista kokonaisuutta, joka koostuu erilaisista vaikeasti eristeltävistä kokonaisuuksista. Keskeisinä tekijöinä kompleksisen systeemin kannalta on sen avoimuus ja kaksisuuntainen informaation kulun järjestelmä. Tiedon merkityksen kannalta on tärkeää erottaa systeemiin vaikuttavasta tiedosta systeemin kannalta merkityksellinen tieto. Systeemiin vaikuttavan kriittisen tiedon lisääntyessä systeemi muuttuu luonteeltaan epävakaisemmaksi.

²⁰⁴ Pullat, 2003, sivut 21-29.

jastaminen.²⁰⁵ Tulevaisuuden tutkimuksen keinoista Delfoi-tutkimuksen soveltuvuus heikkojen signaalien paljastamiseen on tosin osittain ristiriitainen. Toisaalta se on hyvä keino saada tietoa mahdollisesta tulevaisuuskehityksestä, toisaalta sitä rajoittaa asiantuntijajoukon tavoitteellisesti rajoitetut ajatukset.²⁰⁶

Tulevaisuutta voidaan lähestyä myös strategisen ajattelun näkökulmasta. Strategisella ajattelulla pyritään luomaan tulevaisuus tietoisesti erilaisten toimintasuunnitelmien avulla.²⁰⁷

Tässä tutkimuksessa Euroopan unioni ja Venäjä ymmärretään ihmisten tekeminä abstrakteina systeemeinä, joihin tahojen välinen viisumivapaus suhteutuu ihmisen tekemänä toiminnalliseksi systeeminä. Rajaturvallisuus puolestaan katsotaan ihmisten tekemäksi toiminnalliseksi systeemiksi, kun taas rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhat luokitellaan oppivaksi systeemiksi. Strategisen ajattelun kannalta Euroopan unioni ja Venäjä luokitellaan vallan käytön koulukuntaan ja rajaturvallisuuteen vaikuttavat uhkatekijät järjestäytyneiltä osiltaan uudelleen organisoitumisen koulukunnan missionääriseen organisaatioon. Edellä tehdyllä metodologisella jaottelulla on merkitys lähinnä taustatekijänä arvioitaessa muutostekijöitä teorioiden mukaan suhteessa rajaturvallisuuteen. Delfoi- menetelmällä pyritään havaitsemaan heikkoja signaaleja. Menetelmän avulla pyritään lisäksi kehittämään aiemmin laadittuja tulevaisuustaulukkoja yleisimmin hyväksyttäviksi sekä selvittämään todennäköinen tulevaisuus. Tutkimuksen lopussa tehtävillä asiantuntijahaastatteluilla täydennetään, syvennetään ja käydään tutkimuksen sisäistä keskustelua muilla tiedonhankintamenetelmillä saatujen tutkimustulosten kanssa.

Kansainvälisen politiikan alalla Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumipolitiikka voidaan luokitella lähelle poliittista idealismia. Poliittisessa idealismissa pyritään etsimään keinoja, joilla maailma voitaisiin tehdä paremmaksi paikaksi elää. Poliittisen idealismin olettamuksena on, että ihmiset ovat luonnostaan halukkaita yhteistoimintaan, joka tuottaa kaikille osapuolille edullisia tuloksia. Konflikteja aiheuttavien tekijöiden hahmottamisella ja niihin puut-

²⁰⁵ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 205-225. Delfoi-menetelmällä tulevaisuus tehdään haastattele-malla valittua asiantuntijaraatia. Ensimmäisten haastatteluiden jälkeen asiantuntijoiden näkemyksiä asetetaan vastakkain pyrkimyksenä lähentää asiantuntijoiden näkemyksiä toisiinsa tai antaa mahdollisuus perustella muista poikkeava näkemyksensä. Kolmannessa vaiheessa tutkija luo asiantuntijoiden yhteisen näkemyksen tulevaisuudesta.

²⁰⁶ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 205-225 ja Mannermaa, Mika, Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus, 2004, sivu 118.

²⁰⁷ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 226-249. Strategisen ajattelu jaetaan koulukuntiin. Malliajattelun koulukunta tarkastelee tulevaisuuden muodostamista käsitteellistämisen näkökulmasta. Suunnitteluajattelun koulukunnan lähtökohtana on tarkan muodollisen suunnitteluprosessin noudattaminen tulevaisuuden tekemisessä. Asemointikoulukunta korostaa puolestaan merkityssuhteiden analysointia. Yrittäjyysajattelun koulukunta perustuu vision luomiseen ja kognitiivisen ajattelun koulukunta korostaa tulevaisuuden tavoittelun mentaaliprosessia. Oppimisprosessin koulukunta korostaa oppimisen keskeisyyttä ja vallan käytön koulukunta näkee strategiaproessin jatkuvana neuvotteluna. Kulttuuriajattelun koulukunta perustuu strategian kulttuurisidonnaisuuteen. Viimeisenä koulukuntana on uudelleen organisoitumisen koulukunta, jossa keskeisenä edellytyksenä tulevaisuuden syntymiselle on organisaation muuttuminen.

tumalla maailma voidaan saada rauhanomaisemmaksi. Poliittisen idealismin tieteellisenä ristiriitana voidaan nähdä suhde idealististen päämäärien ja arvojen analysoinnissa realismin keinoin.²⁰⁸ Tässä tutkimuksessa kyseistä ajatuksellista ristiriitaa ei oleteta syntyvän, koska tulevaisuudentutkimuksen menetelmät eivät ole puhtaasti idealistisia eivätkä realistisia. Tulevaisuudentutkimuksen menetelmät ovat ennemminkin loogisia ajattelujaksoja eivätkä painota sen enempää poliittisen todellisuuden kuin idealistisen politiikankaan ajattelumallia.

Tulevaisuuden tutkimuksen ontologia perustuu kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaiseen paradigmaan eli perusolettamukseen. Sen mukaan todellisuuksia on monia ja niitä ei ole rakennettu minkään tietyn suunnitelman mukaan. Ontologian mukaan elolliset oliot ovat vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa sekä kasvavat ja muuttuvat niin määrällisesti kuin laadullisesti. Olioiden muodostamassa yhteisössä vallitsevat kaksi- ja monisuuntaiset vuorovaikutussuhteet, joiden perusta ei ole pelkästään kausaalinen. Yhteisön toimintaa säädellään ja organisoidaan palautteen avulla. Ihmisten tajunta puolestaan mahdollistaa käyttäytymisen säätelyn ja tulevaisuuden hahmottamisen sekä päämäärien asettamisen.²⁰⁹ Tulevaisuudentutkimukselle keskeisiä tekijöitä ovat ainakin useat mahdolliset tulevaisuudet, ihmisten vuorovaikutus ja kehittyminen sekä palautteesta oppiminen ja tavoitteellisten päämäärien asettaminen tulevaisuuteen.²¹⁰

Epistemologisena oletuksena on, että tutkija on vuorovaikutuksessa tutkittavan kohteen kanssa.²¹¹ Oletus soveltuu hyvin niin skenaariomenetelmään, Delfoi-kyselyyn kuin haastatteluunkin siitä syystä, että kaikissa edellä luetelluissa menetelmissä tutkija on aktiivisessa roolissa tiedon kokoamisessa, tulkitsemisessa ja uuden tiedon luomisessa. Delfoi-kyselyssä tutkijan rooli vuorovaikuttajana esiintyy tiedon lajittelussa ennen argumentointivaihetta, kysymysten laadinnassa ja argumenttien tulkinnassa. Skenaariomenetelmässä arvioinnin lähtökohtana oleva toinen tulevaisuustaulukko taas on tutkijan aiemman tutkimuksen tulosta, ja toinen tulevaisuustaulukko on tutkijan useasta eri lähteestä koostama. Kummassakin tulevaisuustaulukossa on tutkija tehnyt valintoja kirjattavien tietojen ja niiden välillä vallitsevien kahden- tai monenvälisten kausaalisuhteiden tulkinnan osalta. Haastattelujen osalta tutkijan vuorovaikutus näkyy niin kysymysten asettelussa kuin haastattelujen ohjaamisessakin.

²⁰⁸ Visuri, Pekka, Turvallisuuspolitiikka ja strategia, 1997, sivut 207-210.

²⁰⁹ Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu, 2000, sivut 21-23.

²¹⁰ Vertaa Metsämuuronen, 2008, sivut 268-269. Teoksessa esitetään kritiikkiä vaihtoehtoisten tulevaisuuksien määrittelylle ja olemassaololle, koska ainoastaan yksi tulevaisuus toteutuu.

²¹¹ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivu 23 ja Lintonen, 1996, sivu 6.

Tutkimuksen aksiologinen oletus eli oletus tutkimuksen suhteesta arvoihin on kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaisesti arvosidonnainen ja vinoutunut.²¹² Tutkimuksessa hyväksytään tosiasiana se, että tutkimukseen osallistuvien arvomaailmat eroavat toisistaan ja että niillä on vaikutusta tutkimukseen. Tämä johtuu jo siitä, että osallistujat edustavat useaa eri organisaatiota sekä julkishallinnossa että yksityisellä puolella.

Retorisena eli tutkimuksen kielellisenä oletuksena on kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon yhdistäminen siten, että tiivistetty numeerinen tieto yhdistetään kuvailevaan tietoon.²¹³ Menettely on luonteenomaista tulevaisuudentutkimuksessa.²¹⁴ Kvalitatiivisella tiedolla selitetään kvantitatiivista tietoa.²¹⁵ Tällaisena tiedollisena yhteenliittymänä on esimerkiksi rajanylitysliikenteen kasvun selittäminen kvalitatiivisen tutkimuksen tuloksilla. Toisaalta, kvantitatiivisena tietona olevan rajanylitysliikenteen kasvuennusteen taustalla on ainakin osittain myös kvalitatiivista tietoa.

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen menetelmän yhdistäminen tutkimuksessa voi esiintyä triangulaation periaatteena, jossa toisella tutkimusmenetelmällä varmistetaan toisen tutkimusmenetelmän tuottama tieto. Tutkimustulosten katsotaan olevan luotettavia vasta, kun eri menetelmillä saadaan samat tutkimustulokset. Menetelmää voidaan kutsua tutkimusmenetelmien varmentavaksi käytöksi.²¹⁶ Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen menetelmän triangulaatio ei kuitenkaan ole edellytys menetelmien yhdistämiselle, ja sitä kohtaan on myös esitetty kritiikkiä perustuen menetelmien erilaisiin tavoitteisiin.²¹⁷ Tässä tutkimuksessa sovelletaan triangulaatiota teorioiden ja menetelmien yhdistämisessä, jolloin saadun tiedon voidaan arvioida olevan luotettavampaa.²¹⁸

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon yhdistäminen on perusteltua myös siksi, että tutkimuksella selvitettävien tapahtumien etäisyydet tutkittavasta kohteesta vaihtelevat. Lisäksi kvantitatiivinen tieto kuvaa erilaisia asioita kuin kvalitatiivinen tieto.²¹⁹ Osa tutkimuksen kohteista on lähellä tutkimuksen keskeisenä tekijänä olevaa rajaturvallisuutta osan taas vaikutta-

²¹² Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivu 24 ja Creswell, John W., *Research design, Qualitative & Quantitative Approaches*, 1994, sivut 143-169.

²¹³ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivu 24 ja Glesne, Corrine & Peshkin, Alan, *Becoming Qualitative Researchers*, 1992, sivut 4-12.

²¹⁴ TOPI, luettu 28.1.2011.

²¹⁵ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 28-29 ja Bullock, Roger, Little, Michael & Millham, Spencer, *The Relationship between quantitative and qualitative approaches in social policy research*, teoksessa *Mixing methods: qualitative and quantitative research*, Brannen, J. (toim.), 1992, sivut 85-89.

²¹⁶ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivu 31 ja sivut 38-40 ja Metsämuuronen, 2008, sivu 254 ja Denzin, N. K., *Triangulation*, teoksessa Keesee, J. P. (toim.), *Educational research, methodology, and measurement, An international Handbook*, 1988, sivut 511-513.

²¹⁷ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 31-32.

²¹⁸ Metsämuuronen, 2008, sivu 254 ja Denzin, 1988, sivut 511-513.

²¹⁹ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 26-28, ja Bullock, Little & Millham, 1992, sivut 81-89.

essa siihen lähinnä epäsuorasti. Tutkimusongelman ratkaisun kannalta kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon yhdistäminen on perusteltua myös siitä syystä, että tavoitteena on selvittää todennäköisin tulevaisuus. Tiedon yhdistämisellä voidaan tutkimuksessa selvittää myös muutoksen taustalla olevien argumenttien suhdetta toisiinsa ja tutkimuksen teorioihin.

Tutkimuksen tieteenfilosofiana on kriittisen teorian kantilainen suuntaus. Kantilaisen tieteenfilosofian mukaan tietoa ja teoriaa ei voi erottaa toisistaan, vaan ne esiintyvät ja vaikuttavat aina rinnakkain. Todellisuus ja siinä esiintyvä totuus on rakennettu sekä tiedosta että teoriasta. Filosofian kannalta on merkittävää, että jokaiselle teoreettiselle termille löytyy käytännöstä sovellus. Toisena merkittävänä piirteenä on se, että ilmiöstä empiirisesti kerätylle aineistolle voidaan osoittaa tieteellinen perusta. Tässä tiedon ja teorian vertailussa kumpikaan osapuolista ei ole toistaan merkitsevämmässä osassa. Perusta ajatukselle on siinä, että teoria on rakentunut tiedon perustella ja tieto on puolestaan hankittua teoreettisesti ohjattujen periaatteiden mukaan. Kantilaisen tieteenfilosofian mukaan teoria ja tieto ovat siis erottamat kokonaisuuden osat. Kantilaiseen tieteenfilosofiaan sisältyy myös useamman teorian rinnakkaisuus saman yksittäisen ongelman ratkaisijana.²²⁰

Tulevaisuuden tutkimuksessa kantilainen filosofia ilmenee paitsi teorian ja tiedon tasavertaisena yhdistämisenä myös pyrkimyksenä usean vaihtoehtoisen tulevaisuuden selvittämisen tavoitteena. Pyrkimys perustuu siihen, että tulevaisuus tulisi voida suunnitella melko kattavasti. Tällaisessa tilanteessa tehokkain tapa tulevaisuuden ennakkoinnissa on selvittää mahdollisimman monta erilaista tulevaisuutta. Selvitettyjen tulevaisuuksien vertailun perusteella todennäköisimmäksi arvioidun tulevaisuuden voidaan täten olettaa melko varmasti toteutuvan. Mikäli myöhemmin todettaisiin, että todennäköisin tulevaisuus ei toteutunutkaan, teoria mukaan kyse on selvittämättä jääneen tulevaisuuden vaikutuksesta.²²¹

Kantilaisen filosofian on arvioitu edellä kerrottujen periaatteidensa johdosta soveltuvan hyvin Delphi-tutkimukseen. Sen avulla eri alojen asiantuntijoilta kerätty tieto voidaan yhdistää valittuihin teorioihin ja toisaalta teorioiden avulla voidaan tulkita asiantuntijoiden tietoa. Samaan tulkintaan voidaan liittää ongelmaa ympäröivä tietomassa. Filosofia soveltuu myös hyvin hankalasti määriteltävän ongelman ratkaisuun.²²² Tässä tutkimuksessa kantilaista tieteenfilosofiaa sovelletaan laajasti tutkimusongelman ratkaisussa tutkimuksen perustan moniulotteisuuden ja useiden erilaisten tiedonhankintamenetelmien johdosta. Tarkoituksena ei ole luoda

²²⁰ Linstone, Harold A. & Turoff, Murray, *The Delphi Method*, 1975, sivut 17-27, Metsämuuronen, 2008, sivu 206 ja Hollis & Smith, 2003, sivut 55-57

²²¹ Linstone & Turoff, 1975, sivut 27-29.

²²² Linstone & Turoff, 1975, sivut 28-29.

oikotietä tutkimustuloksiin vaan yhdistää teorioiden ja tiedon osat perustellulla tavalla kokonaisuudeksi.

3.1.2 Tieteellisyyden rajoitteet, haasteet ja edellytykset

Tulevaisuuden tutkimuksen lähtökohdat on kiteytetty TOPI-tietokannassa kolmeen teesiin. Ensinnäkään tulevaisuus ei ole ennustettavissa. Jostain tai joistain vaihtoehtoisista tulevaisuuksista voidaan kuitenkin muodostaa mielikuvia ja käsityksiä tapahtumien perusteella. Toiseksi tulevaisuus ei ole ennalta määrätty. Tulevaisuuden tapahtumaketjuja voidaan pohtia tapahtumien todennäköisyyden perusteella. Kolmantena teesinä on tekojen ja valintojen merkitys tulevaisuuden suunnalle.²²³

Mahdollisen tulevaisuuden rajat määräytyvät luonnonlakien ja muiden periaatteellisten reuna-ehdojen perusteella. Mahdollisen tulevaisuuden sisälle asettuu todennäköinen tulevaisuus. Todennäköisiä tulevaisuuksia on monta ja ne toteutuvat eri todennäköisyyksillä. Jotkin todennäköiset tulevaisuudet ovat toivotumpia kuin toiset. Tulevaisuudentilan määräytyminen riippuu siitä, miten voimakkaasti asioiden toteutumisen todennäköisyyteen kyetään vaikuttamaan.²²⁴

Tulevaisuus koostuu viidenlaisista asioista ja näiden asioiden välisistä suhteista. Ensinnäkin on tapahtumia. Ne ovat asioita, jotka vaikuttavat jollain tavalla johonkin toiseen objektiin. Trendit puolestaan ovat asioiden ja tapahtumien kehityskulkuja, joiden kulkua voidaan seurata taaksepäin. Uusilla asioilla tarkoitetaan ilmiöitä, joilla ei ole aiempaa historiaa. Tulevaisuudenkuvat puolestaan ovat tulevaisuuteen liittyviä mielikuvia, odotuksia tai pelkoja. Tulevaisuudenkuvilla on voimakas merkitys valintoihin ja päätöksentekoon. Joskus tulevaisuudenkuvat toteuttavat itsensä. Viidentenä asiana on toiminta, jonka avulla tulevaisuus toteutuu.²²⁵ Näistä neljää ensimmäistä käsitellään luvussa neljä skenaarioiden ja niiden vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Viidennen kokonaisuuden osalta tutkimuksen johtopäätösluvussa tuodaan esille aloitteita rajaturvallisuuden kehittämiseksi todennäköisimmäksi arvioidun skenaarion osalta.

Tulevaisuudentutkimuksen tieteellisyydelle on asetettu kriteerit, joiden perusteella tutkimuksen laadullisuutta voidaan arvioida. Ensimmäinen vaatimus liittyy siihen, että tutkimuksen tulee olla tieteellisesti merkittävää (relevanssivaatimus). Toiseksi tutkimuksen tulee olla joh-

²²³ TOPI, luettu 12.1.2010.

²²⁴ Sama, luettu 12.1.2010.

²²⁵ Sama, luettu 12.1.2010.

donmukaista (koherenssivaatimus). Kolmanneksi tutkimuksen tulee vakuuttaa tieteellisesti (vakuuttavuusvaatimus). Lisäksi tutkimuksen on oltava merkityksellistä ja avointa (tieteellinen läpinäkyvyys).²²⁶

Tulevaisuudentutkimuksessa on havaittu joitakin keskeisiä ongelmakohtia. Näitä ovat muun muassa ”tässä se nyt on”-ajattelu ja paradigmasokeus.²²⁷ Tulevaisuudentutkimuksen ongelmana voi olla myös liian tiukka pitäytyminen trendiajattelussa.²²⁸ Trendiajattelua voitaneen kuitenkin hyödyntää etenkin silloin, kun se pidetään riittävän laajojen muutosten arviojana. Neljäksi tulevaisuudentutkimuksen ongelmaksi voi muodostua kulttuurinen ylimielisyys.²²⁹ Se tarkoittaa sitä, että tulevaisuudentutkimuksessa jätetään tietoisesti arvioimatta kehittymätömämmäksi nähdyn osapuolen mahdollisuudet kehittyä. Tähän tutkimukseen liittyvänä ongelmakohtana voi olla esimerkiksi Venäjälle suuntautuvan matkailun vetovoimaisuuden aliarvioiminen liikennettä lisäävänä tekijänä.

Yli-into ja uuden vähättely ovat myös tulevaisuudentutkimuksen haasteina. Sokea luottaminen uusien sovellusten ongelmanratkaisukykyyn ja kehitysvauhdin yliarviointi kuvaavat yli-intoa. Uuden vähättelyn tunnusmerkistönä on uusien sovellusten vaikutusten aliarviointi.²³⁰

3.1.3 Käsitteet ja niiden merkitys

Tulevaisuudentutkimus kuvataan yhteiskuntatieteissä vaikeaksi, koska yhteiskuntatieteissä ei vallitse lainalaisuuksia yhtä runsaasti kuin luonnontieteissä. Tulevaisuudentutkimuksessa yhteiskunnallisen todellisuuden uskotaan nykytietämyksen mukaan etenevän tulevaisuuspolkuja pitkin. Nämä tulevaisuuspolut koostuvat tapahtumista, jotka yhdessä muodostavat tulevaisuuspoluksi kutsutun ajallisesti järjestäytyneen tapahtumaketjun. Keskeisintä tulevaisuudentutkimuksen kannalta on tulevaisuuspolkujen mallintaminen siten, että niistä saadaan perusteita tulevaisuuden päätöksille. Toisin sanoen tulevaisuuspolut kuvaavat toimintojen keskeisiä suhteita ja keskinäistä järjestystä mahdollistaen kulkemisen tavoitteellisen toiminnan avulla haluttuun maailmaan. Haluttuun maailmaan pääseminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää,

²²⁶ TOPI, luettu 12.1.2010 ja Mannerman, 2004, sivut 36-42.

²²⁷ Mannerman, 2004, sivut 20-23. ”Tässä se nyt on”- ajattelun keskeisenä tekijänä on usko lopulliseen tavoitteeseen pääsemiseen. Tulevaisuudentutkimuksen ajattelu sitoutuu jonkin prosessin lopputulokseen, jolloin jatkokehittäminen unohdetaan. Paradigmasokeus puolestaan ymmärretään yhteisön paineena tutkijaa kohtaan. Tällöin tutkija ei uskalla irtautua yhteisön hyväksymän ajattelun rajojen ulkopuolelle. Vaarana on tällöin, että tutkimuksen lopputulosta ohjaa organisaation tavoitteleva visio.

²²⁸ Sama, sivut 23-26. Tällöin tutkija uskoo tulevaisuuden muotoutuvan tiettyjen lainalaisuuksien mukaan. Menneisyydestä havaitut säännöt eivät kuitenkaan välttämättä toistu samankaltaisina, koska trendit muuttuvat uusien tekijöiden vaikutuksesta.

²²⁹ Sama, sivut 26-29.

²³⁰ Sama, sivut 30-32.

vaikka tarvittavat resurssit olisivatkin käytössä. Tulevaisuuspolkuihin liittyy yleensä enemmän tai vähemmän rajoitteita ja toimijoiden välistä kilpailua. Ne vaikeuttavat tavoitteellisenkin toiminnan onnistumista.²³¹

Tulevaisuuspolut koostuvat argumenteista, jotka ovat tietyn tapahtuman syy- ja seurausketjuja. Tällöin edellytyksenä jonkin asian tapahtumiselle on tietty toiminto. Jos toimintoa ei tapahdu, tulevaisuuspolku ei kuitenkaan lopeta etenemistään. Tämä johtuu siitä, että tulevaisuuspolut muodostavat yhdessä mahdollisten maailmojen poluston, jossa tiettyyn maailmantiilaan voidaan päästä useaa reittiä pitkin.²³² Tavoitteellisen toiminnan kannalta seikka on merkittävä, koska samaan maailmantiilaan pääsemiseksi voidaan käyttää resurssien ja kokonaistoiminnan kannalta edullisinta reittiä.

Tulevaisuuspolulta kantautuu nykyisyyteen merkkejä ja merkityksiä, joita kutsutaan heikoiksi signaaleiksi.²³³ Heikot signaalit ovat merkkejä trendeistä tai ilmiöistä, jotka ovat asiantuntijan havaittavissa. Heikot signaalit voidaan jakaa nousu- ja laskusignaaleihin niiden merkityksen mukaan.²³⁴ Heikolle signaalille luonteenomaista on pieni toteutumistodennäköisyys ja suuri potentiaalinen vaikutus, kun taas trendille ominaista on suuri todennäköisyys ja pieni vaikuttavuus.²³⁵ Mikäli nämä signaalit ja trendit ovat tapahtumaketjujen argumentteja, voidaan niiden avulla päätellä tulevaisuuspolun suuntaa. Mikäli tulevaisuuspolun kulkuun vaikuttava heikko signaali ei ole osa arvioitua tapahtumaketjua, voidaan perustellusti kyseenalaistaa tapahtumaketjun kuvaus. Koska kyse on suljetusta tulevaisuuspolkujen kokonaisuudesta, jokainen heikko signaali on vähintään yhden tulevaisuuspolun osa.

Signaalin merkitys tulevaisuuspolussa on sen sijaan toinen asia. Joku signaali saattaa ilmentää koko tulevan maailman toisen jäädessä pelkästään taustatekijäksi. Heikot signaalit ovat avainasemassa tulevaisuustutkimuksessa etenkin sen vuoksi, että ne ovat lähes ainoa todellisuuteen perustuva ennuste tulevaisuuden kehityksestä. Heikkojen signaalien havaitseminen on kuitenkin tutkimuksen kannalta haastavaa, ja ne luokitellaankin usein merkityksettömiksi tapahtumiksi. Heikkojen signaalien sijoittaminen osaksi kuvattua tapahtumaketjua parantanee tulevaisuudentutkimuksen havaitsemiskykyä ja käytettävyyttä. Heikkojen signaalien etsiminen voi siis olla päämäärähakuinen osa tulevaisuudentutkimusta. Etenkin Delfoi-menetelmän nimettömyyden on havaittu lisäävän asiantuntijoiden heikkojen signaalien ilmaisuvalmiutta.²³⁶

²³¹ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 25-29.

²³² Sama, sivut 29-30.

²³³ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 32 ja Metsämuuronen, 2008, sivu 277.

²³⁴ Metsämuuronen, 2008, sivut 276-277.

²³⁵ Mannermaa, 2004, sivut 42-46.

²³⁶ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivu 212.

Viisumivapautta koskevassa tutkimuksessa heikkojen signaalien voidaan arvioida muuttuvan vahvoiksi, yleisesti havaittaviksi signaaleiksi viisumivapauden toteutumisen jälkeen.²³⁷

Tulevaisuuspolkujen toimijoita kutsutaan aktoreiksi. Aktorit voivat olla ihmisiä tai ihmisyyteisöjä, joilla on omat tavoitteensa. Aktorit vaikeuttavat tulevaisuuden ennustettavuutta muutoksykynsä vuoksi. Muutos kehittyy oppivassa systeemissä, jossa aktori kehittää toimintaansa tavoitteidensa saavuttamiseksi.²³⁸ Tavoitteellisen toiminnan kannalta erityisen haasteelliseksi muodostuukin aktorien kehittyvän toiminnan ennakointi omaan haluttuun maailmaan pääsemiseksi. Tässä tutkimuksessa rikollisten aktorien katsotaan olevan osa rikollista oppivaa systeemiä, jonka toimintaa rajaturvallisuus arvioi toteuttaakseen oman toiminnallisen systeemin sä tavoitteen.

3.1.4 Skenaarioista tarkemmin

”Skenaariolla tarkoitetaan erityisen merkittävää toteutettavissa olevaa mahdollista maailmaa, siis sellaista reittiä ja maailmantiloja mahdollisten maailmojen polustossa, johon halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Skenaariot voivat olla erityisen houkuttelevia tai erityisen katastrofaalisia mahdollisia maailmoja, eli sellaisia, jotka on järkevää ottaa huomioon tulevaisuuden kuljettaessa.”²³⁹ Skenaario on määritetty myös loogisesti eteneväksi tapahtumasarjaksi, jonka tarkoituksena on näyttää miten mahdollinen, joko todennäköinen, tavoiteltava tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyy nykytilasta.²⁴⁰ Skenaario voidaan myös määritellä hypoteettiseksi tapahtumaketjuksi, joka on konstruoitu huomion kiinnittämiseksi kausaalisiin prosesseihin ja päätöskohtiin.²⁴¹ Skenaariota kuvataan myös tavaksi tehdä yhteenveto tulevaisuutta tutkivan tutkimuksen tuotoksista riippumatta niiden menetelmällisestä taustasta.²⁴²

Yleensä ihmistoimintaa kuvataan halutuimpana tai todennäköisimpänä tulevaisuuspolkuna, mutta tulevaisuuspolkuna voidaan kuvata myös pelottavin vaihtoehto. Näistä toiminnan kannalta huonoimpien tulevaisuuspolkujen maailmoista käytetään nimiä uhkakuva, uhkaskenaario tai riskimaisema.²⁴³

²³⁷ Vertaa Metsämuuronen, 2008, sivu 277.

²³⁸ Kampinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 33-34.

²³⁹ Sama, sivu 31.

²⁴⁰ Jantsch, Erich, *Technological Forecasting in Perspective*, OECD, Paris, 1967, sivu 180.

²⁴¹ Kahn, Herman & Wiener, Anthony, *The Year 2000*, The Macmillan Company, New York, 1967, sivu 6.

²⁴² Futurix-ympäristö, Internet-sivut:

http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03_lahestymistapoina/02_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa/01_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636, luettu 18.1.2010.

²⁴³ Kampinen, Kuusi & Söderlund, 2002, sivut 31-32.

Skenaarion tulee sisältää kolme kohtaa. Ensinnäkin skenaarion on kuvattava nykytila. Toiseksi skenaarion on kuvattava tapahtumaketjut ja prosessit nykytilan ja tulevaisuudentilan välillä. Kolmanneksi skenaarion on sisällettävä tulevaisuudentilan kuvaus.²⁴⁴ Tässä tutkimuksessa tapahtumaketjut ja prosessit on kuvattu rinnakkaisten muutostekijöiden avulla. Muutostekijöiden on arvioitu vaikuttavan rajaturvallisuuteen samanaikaisesti eikä erillisinä peräkkäisinä tapahtumina.

Skenaariotyöskentely on yleisin luonteeltaan monitieteellisten tutkimusongelmien ratkaisemiseen käytetty tulevaisuudentutkimuksen metodi. Skenaarioajattelu on menetelmä, jossa tulevaisuus nähdään usean vaihtoehtoisen tulevaisuudentilan mahdollisuutena.²⁴⁵

Skenaarioille ominaista on niiden muuttuminen päätöksien ja inhimillisen toiminnan seurauksena. Vuorovaikutussuhteista johtuen skenaariot voidaan kuvata väliaikatiedoiksi, joiden tavoitteena on ennustaa lopputulosta, sitä koskaan kuitenkaan saavuttamatta. Yhtä tärkeää on ymmärtää skenaariot jo lähtökohtaisesti epätäydellisinä, joissa moni oleellinen tekijä on jäänyt tarkastelematta.²⁴⁶ Skenaarioiden rakentaminen monitieteelliselle tietopohjalle parantaneerilaatuisten tekijöiden huomioimista. Uusien ja viitteettömien tekijöiden arviointi on kuitenkin tällöinkin haasteellista.

Skenaarioajattelulla voidaan ehkäistä riskiä valita väärät toimintastrategiat. Skenaarioajattelu antaa mahdollisuuden toteuttaa strategiset valinnat joustavasti ja varautua samanaikaisesti useaan vaihtoehtoiseen tulevaisuuteen.²⁴⁷ Skenaarioajattelu on strategisen johtamisen kannalta merkityksellinen etenkin sen vuoksi, että se mahdollistaa halutun tulevaisuuden tavoittelemisen sopivien valintojen kautta kulkematta haluttuun tulevaisuudentilaan aina suorimman polun kautta.

Skenaariotyöskentelyssä käytetään sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia tietoja. Tutkimuksellisesti menetelmä on edullinen, sillä erilaatuiset ja eri lähtökohdista laaditut tiedot tukevat ja täydentävät toisiaan.²⁴⁸ Tulevaisuudentilan perustellun selvittämisen kannalta kaiken relevantin tiedon arvioiminen on merkityksellistä. Tulevaisuudentutkimuksen kannalta ei ole eri-

²⁴⁴ Mannermaa, Mika, *Evolutionäärinen tulevaisuudentutkimus*, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1992, sivut 147-148.

²⁴⁵ TOPI, luettu 12.1.2010 ja Futurix-ympäristö, luettu 18.1.2010. Toinen kuvaus skenaariolle on tiedonalaan ja yhteiskuntaan perustuva näkökulma, jossa tulevaisuus nähdään erilaisten vaihtoehtoisten tulevaisuudentilojen mahdollisuutena. Ajattelutapaa perusteellaan sillä, että tulevaisuuden arviointi vaikeutuu mitä kiivaammaksi muutosrytmi kasvaa. Toisin sanoen, tulevaisuutta ei voi ennustaa menneisyyteen perustuen yhdeksi malliksi, vaan kehityskulku voi johtaa johonkin tulevaisuuspolun päässä olevaan tulevaisuuteen.

²⁴⁶ Mannermaa, 2004, sivut 40-42.

²⁴⁷ TOPI, luettu 12.1.2010.

²⁴⁸ TOPI, luettu 12.1.2010.

tyistä merkitystä sillä, miten tieto on hankittu. Merkityksellistä on ainoastaan se, että tieto on hankittu tieteellisesti hyväksytyin perustein. Tulevaisuudentilan arvioinnin onnistumisen todennäköisyys on pitkälti riippuvainen siitä, miten useasta lähteestä käytettävää tietoa saadaan ja miten heikot signaalit havaitaan. Menetelmän lopputuloksena on kerätyn tiedon muodostuminen tulevaisuuspoluksi tutkijan objektiivisen arvioinnin kautta.

Skenaariomenetelmä on valittu tutkimusmenetelmäksi sen laajan tiedon hyväksyttävyyden vuoksi. Viisumivapaudesta saatavaa tietoa, jolla voidaan arvioida olevan vaikutusta rajaturvallisuuteen, ei ole yhdenlaatuksena ainoastaan yhdellä tieteen- tai tiedonalalla. Skenaariomenetelmän suurin etu tämän tutkimuksen kannalta on se, että siihen voidaan liittää perusteellisen lähdekritiikin jälkeen melko vaivattomasti eri lähteistä saatua ja erilaista tietoa. Skenaariomenetelmä myös soveltuu rajaturvallisuuden riskien arviointiin²⁴⁹.

Skenaarion hyväksyttävyydelle voidaan esittää viisi kriteeriä. Ensinnäkin skenaariossa on kuvattava toimijat ja toiminnot. Toiseksi skenaarion on oltava loogisesti konsistentti. Kolmanneksi skenaarion on oltava psykologisesti mahdollinen. Neljänneksi skenaarion on oltava sosiaalisesti mahdollinen ja viidenneksi fyysisesti mahdollinen luonnonlakien kannalta.²⁵⁰

Tässä tutkimuksessa skenaariot on rakennettu toimintaskenaarioiksi. Toimintaskenaario sopii tutkimukseen etenkin siksi, että sen hyödyntäminen strategisessa ajattelussa on helppoa. Toimintaskenaario kytketään strategiseen seurantajärjestelmään, jotta sillä voitaisiin ennakoida tulevaisuuden indikaattoreita. Skenaariotyöskentelyn kannalta tutkimuksessa käytetään prosessisuuntautunutta skenaariotyöskentelyä, jossa skenaariot ovat kiinteä osa suunnittelua ja johtamista.²⁵¹ Prosessisuuntautunut skenaariotyöskentely sopii tutkimuksen luonteeseen myös siitä syystä, että se parantaa tutkimuksen käytettävyyttä. Tutkimuksen skenaarioita tulevaisuuspolkuineen voidaan tällöin käyttää hyväksi arvioitaessa tulevaisuuden kehittymissuuntaa.

Prosessisuuntautunut skenaariotyöskentely voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä kuvitellaan, mikä on mahdollista. Tällöin luodaan skenaarioiden alustavat pääteipisteet. Toisessa vaiheessa analysoidaan, mikä skenaario on tapahtumankulultaan todennäköisin. Kolmannessa vaiheessa mukaan tulee osallistuminen. Osallistumisen avulla skenaariotyöskentelyyn tuodaan näkökulmaan liittyvät arvot.²⁵² Tässä tutkimuksessa käytetään prosessisuuntautunutta skenaariotyöskentelyä siten, että tarvittavat määrittelyt ja muuttujien tunnis-

²⁴⁹ Savolainen, Jukka, Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Raja- ja merivartiokoulu, 2006, sivu 51-53.

²⁵⁰ Asplund, Johan, Teorier om framtiden, 1979, sivut 93-96.

²⁵¹ Meristö, Tarja, Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, 2003, sivut 236-238. Prosessisuuntautuneessa skenaariotyöskentelyssä korostetaan prosessia enemmän kuin skenaarion lopputulosta.

²⁵² Meristö, 2003, sivu 239.

tamisen on tehnyt tutkija käyttäen apunaan monialaisia lähteitä. Ensimmäisen vaiheen empiirisen aineiston ovat tuottaneet tutkimukseen valitut asiantuntijat. Toisessa vaiheessa tutkija on analysoinut empiirisen aineiston ja määrittänyt sen perusteella todennäköisimmän skenaarion. Skenaariotyöskentelyn kolmannen vaiheen toteuttaminen jää tutkimuksen ulkopuolelle tutkimustulosten mahdollisten käyttäjien tehtäväksi.

Skenaarioiden luomisessa käytetään hyväksi tulevaisuustaulukkomenetelmää. Menetelmän avulla skenaarioiden perustana olevat tiedot järjestetään taulukoksi riippumatta siitä, onko tieto kvantitatiivista vai kvalitatiivista.²⁵³

Tulevaisuustaulukkomenetelmän avulla rakennetaan projektiivinen tendenssiskenario.²⁵⁴ Perinteisestä projektiivisesta skenaariosta poiketen tässä tutkimuksessa skenaariot on rakennettu kuitenkin prospektiivisen skenaarion mukaisessa järjestyksessä tulevaisuudesta nykytilaan. Rakennettuja skenaarioita on arvioitu projektiivisesti asiantuntijoiden toimesta.

Skenaariotaulukkoon liittyvässä tutkimuksessa tulee ottaa huomioon ihmisen yleinen luontainen taipumus tulevaisuuden arviointiin. Nämä taipumukset voidaan jakaa kuuteen osaan. Ensimmäinen vastausten hajonta kasvaa suhteessa arvioitavan ajankohdan etäisyyteen. Toisaalta kauas ajoitetut tapahtumat voivat kertoa myös hiljaisesta vastaajan salaamasta tiedosta. Toiseksi lyhyen aikavälin ennuste on yleensä positiivisempi kuin pitkän välin ennusta. Tämä johtuu lähellä olevan tapahtuman osittaisesta tunnettuudesta. Myös kysymyksen asettelu saattaa johtaa harhaan tai väärinkäsityksiin. Neljänneksi edulliseksi koettu tapahtuma arvioidaan yleensä tapahtuvaksi nopeammin kuin epäedullinen tapahtuma. Viidenneksi kauaksi tulevaisuuteen arvioidut riskit ja kriisit arvioidaan lähitulevaisuuden vastaavia tapahtumia vähemmän vakaviksi. Kuudenneksi tulevaisuuden arvioinnissa pyritään varmuuteen ja yksinkertaisuuteen. Tällöin esimerkiksi muuttunutta ympäristöä ei oteta huomioon ja turvaudutaan nykytilan säilyttävään skenaarioon.²⁵⁵

Tulevaisuudentutkimuksen onnistumisen arviointi ei ole tulevaisuudentutkimuksen tehtävä. Skenaarioiden osuvuuden arvioinnin mahdollistavat tapahtumat muodostuvat vasta tulevaisuuden etenemisen myötä. Tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on hahmotella ajatusmalli

²⁵³ Uotila, Tuomo, Skenaariot yrityksen toimintaympäristön kartoittamisessa, teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta?, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, 2003, sivut 249-254. Ensimmäisessä vaiheessa hahmotellaan vaikuttavat tekijät. Toisessa vaiheessa määritetyille tekijöille mietitään vaihtoehtoisia tiloja tai arvoja. Kolmannessa vaiheessa muodostetaan skenaariot erilaisten tilojen ja arvojen yhdistelminä.

²⁵⁴ Mannermaa, 1992, sivut 154-156. Projektiivinen tendenssiskenario kuvaa nykyisestä tilanteesta ja siinä vallitsevista kehityssuunnista lähtien tapahtumaketjua, joka johtaa loogisesti tiettyyn tulevaisuudentilaan. Keskeisenä oletuksena on vallitsevien kehityssuuntien jatkuminen ja järjestelmän pysyvyys.

²⁵⁵ Kampinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 223-224.

tulevaisuuden kehityskulusta, johon kuljetaan tiettyjen arvioitujen pisteiden kautta. Keskeisimpänä tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on luoda ymmärrys vaikutussuhteiden verkostosta, jotta tehtävät ratkaisut ovat tavoitellun tulevaisuuden kannalta harkittuja.

3.1.5 Delfoi-tutkimus

Delfoi-tutkimuksen alkujuuret johtavat 1950-luvulle, jolloin Yhdysvaltain ilmavoimat selvitti asiantuntijoiden hyödyntämistä tulevaisuuden arvioinnissa. Alun perin teknisen kehityksen arvioinnin työkaluksi kehitettyä Delfoi-tutkimusta on sittemmin käytetty useassa ympäristö-, terveys- ja liikenneprojektissa muutenkin kuin teknisessä tarkoituksessa.²⁵⁶

Delfoi-tutkimus on kooste eri alojen asiantuntijoiden tiettyä asiakokonaisuutta käsittelevistä arvioista. Delfoi-tutkimuksen tarkoituksena on usein myös tiedon jakaminen anonyymisti asiantuntijajoukon keskuudessa, jonka johdosta tutkimuksesta on monia eri olosuhteisiin laadittuja sovelluksia. Yhteistä Delfoi-metodille on sen vuorovaikutteinen ja interaktiivinen luonne asiantuntijajoukon sisällä.²⁵⁷

Kolmen piirteen on katsottu olevan ominaista Delfoi-menetelmälle. Ensimmäkin menetelmässä pyritään asiantuntijoiden tunnistamattomuuteen. Tällöin vastaajien asema yhteiskunnassa tai henkilöllisyys ei vaikuta muiden asiantuntijoiden vastauksiin eikä myöskään vastakkaisten mielipiteiden esittämiseen. Tunnistamattomuuden avulla päästään tilanteeseen, jossa asiantuntijoiden arviot ja argumentit väittelevät asiantuntijoiden keskinäisen väittelyn sijaan. Vastajan henkilöllisyyden paljastuminen saattaa puolestaan aiheuttaa auktorin mielipiteen korostamisen, arvioinnin epävarmuutta, kannan muuttamisen vaikeutumista, uusien ideoiden esittämiskynnyksen nousemista, henkilöön liittyvän ennakoasetelman vaikuttamista argumenttien uskottavuuteen sekä hiljaisen tiedon salaamista rangaistuksen pelossa.²⁵⁸

Toisena Delfoi-menetelmän ominaisuutena ovat useat kierrokset. Näiden kierrosten aikana asiantuntijoille annetaan mahdollisuus tarkastaa arvioitaan tai perustella arvionsa laajemmin. Arvion tarkastaminen on merkityksellistä etenkin silloin, kun asiantuntijan arvio poikkeaa merkittävästi muiden asiantuntijoiden keskimääräisestä arviosta. Kolmantena ominaispiirtee-

²⁵⁶ Sivelius, Desiree, The Delphi Method – Theoretical Base for Use of Delphi Method, artikkeli, TOPI, internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/>, luettu 20.1.2010 ja Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 204-205 ja Metsämuuronen, 2008, sivu 294.

²⁵⁷ Sivelius, luettu 20.1.2010, Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 205-206 ja Metsämuuronen, 2008, sivut 293-297.

²⁵⁸ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 206-207 ja 219 ja Metsämuuronen, 2008, sivut 293-294.

nä on asiantuntijoille annettava palaute. Palaute perustuu muiden asiantuntijoiden kannanottoihin ja voidaan antaa ensimmäisen kerran ensimmäisen tutkimuskierroksen jälkeen.²⁵⁹

Delfoi-menetelmän toteuttamiseen anonyyminä on esitetty myös kritiikkiä. Kritiikki on kohdistunut etenkin osallistujien salattuihin taustatavoitteisiin, perättömien lausumien esittämis-herkkyteen nimettömänä, epäiltyjen argumenttien kohdistumiseen väärään henkilöön ja luotamuksellisen tiedon suojaan.²⁶⁰ Muu Delfoi-menetelmään kohdistettu kritiikki on kohdistunut lähinnä asiantuntijoiden valintaan, kysymysten relevanttiuteen, iteraatiokierrosten lukumäärään, konsensuksen tavoitteluun sekä tutkimustulosten toistettavuuteen. Kritiikin tavoitteena on ollut lähinnä ohjata tutkijoita ottamaan menetelmän puutteet huomioon tutkimuksen aikana.²⁶¹

Nykyisin Delfoi-menetelmää sovelletaan muun muassa teknologisen kehityksen, koulutustarpeiden, terveysalan ja kaupankäynnin tutkimuksessa. Uudemmissa Delfoi-tutkimuksissa palautteen käsittelyssä on siirrytty yhä enemmän tunnusluvuista asiakommenttien painottamiseen.²⁶²

Delfoi-menetelmän kritiikki kohdistuu myös menetelmän resurssitehokkuuteen, toisin sanoen menetelmä vie kritiikin mukaan liian paljon aikaa ja rahaa. Myös tulosten epäoleellisuus on ollut kritiikin kohteena. Tulosten luotettavuuden osoittaminen asiantuntijoiden yksimielisyydestä huolimatta on myös koettu epävarmaksi. Kritiikin mukaan asiantuntijoiden yksimielisyyden tavoittelu on yksi keskeisistä menetelmän heikkouksista. Yksimielisyyden tavoittelun sijaan tulisikin pyrkiä havaitsemaan asiantuntijoiden yksimielisyydestä poikkeavia arvioita ja arvioiden välisiä ristiriitoja. Nykyisin Delfoin keskeisimpänä pyrkimyksenä ei olekaan yksimielisyyden tavoittelu, vaan erilaisten näkemysten havainnointi. Toisaalta tällöin tulee huomioida myös asiantuntijan omat intressit tulevaisuuden muokkaamisessa.²⁶³

Delfoi-menetelmän uusin kritiikki kohdistuu, yksimielisyyden tavoittelun lisäksi, asiantuntijoiden arvioiden keskiarvon esittämiseen totuutena. Kriittisyyden puuttuminen korostuu etenkin silloin, kun asiantuntijajoukko edustaa kokoonpanoltaan tiettyä samoin ajattelevaa jouk-

²⁵⁹ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 206-207 ja Kuusi, Osmo, Delfoi-tekniikka tulevaisuuden tekemisen välineenä, teoksessa Vapaavuori Matti (toim.), Miten tutkimme tulevaisuutta?, Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Acta Futura Fennica no 5, 1993, sivu 135.

²⁶⁰ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 219-220 ja Metsämuuronen, 2008, sivu 247-248.

²⁶¹ Metsämuuronen, 2008, sivut 296-297.

²⁶² Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 209-220.

²⁶³ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 210-211 ja Kuusi, 1993, sivu 136.

koa. Tällöin asiantuntijoiden mielipiteet heijastavat asiantuntijoiden yhteistä taustaa, eivätkä siten poikkea argumentoinnin kannalta riittävän merkittävästi toisistaan.²⁶⁴

Argumentoiva delfoi-tekniikka perustuu yleensä tutkimuksen alussa toteutetun asiantuntijoiden haastattelukierroksen tai vapaamuotoisen aineiston perusteella laadittuihin ratkaisuvaihtoehtoihin sekä niihin liittyviin väitteisiin ja näkökohtiin. Vaiheen tavoitteena on etsiä asiakokonaisuuksia, joista asiantuntijat ovat eniten eri mieltä. Näiden kokonaisuuksien ratkaisu on edellytyksenä uudelle synteesille. Menetelmän toinen kierros toimitetaan asiantuntijoille yleensä sähköpostitse tai postitse. Asiantuntijoille esitetään anonyymejä väitteitä ja perusteluita arvioitaviksi. Tarvittaessa asiantuntijat esittävät omalle arviolleen lisäperusteluita. Menetelmän kolmannella kierroksella haastatellaan osallistujat. Tavoitteena on lähinnä varmistaa tutkijan oikea tulkinta esitettyjen argumenttien suhteen. Vaikka kolmas kierros ei menetelmässä vaikutakaan raportoitaviin tutkimustuloksiin, on se koettu hyödylliseksi etenkin asemoitaessa tutkimustuloksia laajempaan viitekehykseen. Argumentoivassa delfoi-tekniikassa sopivaksi asiantuntijoiden lukumääräksi on määritetty 15-50 henkilöä.²⁶⁵

Delfoi-tutkimuksen avulla pyritään myös selvittämään asiantuntijoiden ja organisaatioiden hallussa olevaa hiljaista tietoa.²⁶⁶ Tällaisella tiedolla tarkoitetaan sellaista kokemukseen perustuvaa tietoa, jota on vaikea ilmaista sanallisesti ja jota on vaikea siirtää muille. Hiljaisella tiedolla on merkitystä uuden tiedon syntymisessä, jolloin hiljainen tieto yhdistyy havaittavaan tietoon.²⁶⁷ Hiljaista tietoa voidaan myös kuvata organisaatiokulttuurin vaikutuksena yksilöön.²⁶⁸

Hiljaisen tiedon muuttaminen havaittavaan muotoon on keskeistä tiedon säilymisen ja käytettävyyden kannalta. Tiedon ulkoistaminen on yksi keino muuttaa hiljainen tieto havaittavaksi tiedoksi. Prosessissa hiljainen tieto jäsennellään ja kuvataan mahdollisimman konkreettisesti, jonka jälkeen hiljainen tieto voidaan jakaa organisaatiolle tai osallistujajoukolle.²⁶⁹ Edellä kuvattu tiedon luonteen muuttaminen on keskeistä Delfoi-tutkimukselle, jonka tavoitteena on jakaa ja yhdistää asiantuntijoiden tietoa laajemmin käytettäväksi.

Asiantuntijoilta saatava tieto voi sisältää lisäksi proxy-argumentteja. Nämä ovat tunnustettujen asiantuntijoiden esittämiä epätäydellisiä väitteitä, jotka ainoastaan viittaavat tosiasiaan.

²⁶⁴ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivu 210.

²⁶⁵ Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 213-217.

²⁶⁶ Käännös termistä tacit knowledge. Toisena suomenkielisenä käännöksenä on piilevä tieto.

²⁶⁷ Sydänmaanlakka, Pentti, Älykäs organisaatio, 2000, sivut 181-186 ja Kamppinen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 214-215.

²⁶⁸ Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka, The Knowledge-Creating Company, sivut 177-179.

²⁶⁹ Sydänmaanlakka, 2000, sivut 181-186.

Proxy-argumenttien totuusolettama perustuu asiantuntijan oletettuun argumentin tietoperusteeseen. Etenkin argumentoivassa Delfoi-menetelmässä näitä argumentteja voidaan käyttää asiantuntijoille esitettävänä väittäminä. Tällöin kuitenkin proxy-argumentin on oltava joko yleisessä tiedossa tai siihen sisältyvä tieto on saatettava kaikkien osallistujien tietoisuuteen.²⁷⁰

Delfoi-menetelmän onnistumisen kannalta on keskeistä kuuden periaatteen noudattaminen. Ensinnäkin asiantuntijapaneeli tulee olla laadukas. Asiantuntijoiden on edustettava eri näkökantoja ja oltava tutkimuksen kannalta riittävän tason asiantuntijoita. Toiseksi argumentoinnin tulee olla anonyymi ja keskittyä argumenttien käsittelyyn. Kolmanneksi kysymyksenasettelun pitää olla mielekäs. Neljänneksi keskustelu tulee olla hallittua ja siinä on otettava huomioon tulevaisuusväitteiden tai skenaarioiden lisäksi toteutumisen lisäksi mm. toivottavuus, esteet ja edellytykset. Viidenneksi menetelmän teknisen toteutustavan tulee tukea systemaattista arviointia. Kuudenneksi tuotetun aineiston tulee olla relevanssi strategisen päätöksenteon kannalta.²⁷¹

Tämän tutkimuksen kannalta korostuu muutama keskeinen piirre Delfoi-menetelmästä. Ensinnäkin asiantuntijajoukko tulee määrittää riittävän laajaksi, ettei yhteisen taustan vaikutus muodostu argumentoinnin esteeksi. Toiseksi asiantuntijajoukon tulee edustaa montaa yhteiskunnan alaa näkökulmien lisäämiseksi ja uuden tiedon luomiseksi. Kolmanneksi argumentaation onnistumiseksi asiantuntijoiden tulisi olla samalla organisaatiotasolla, jotta argumentit olisivat helpommin verrattavissa.

3.2 Haastattelututkimuksella syvyyttä ja tukea

Haastattelu voidaan toteuttaa strukturoituna, puolistrukturoituna tai strukturoimattomana. Strukturoitu haastattelu voidaan toteuttaa esimerkiksi lomakehaastatteluna, jolloin etukäteen valmistellut kysymykset seuraavat kaavamaisesti toisiaan.²⁷² Strukturoimattomassa kyselyssä käytetään avoimia kysymyksiä ja haastattelu rakennetaan haastateltavan vastausten varaan. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset on valmisteltu ennalta, mutta niiden sanamuoto ja keskinäinen järjestys voi vaihdella. Myöskään vaihtoehtoisia vastauksia ei ole laadittu strukturoidun haastattelun tapaan. Puolistrukturoidulla haastattelu kohdistetaan melko pieneen

²⁷⁰ Kampainen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 215-216.

²⁷¹ Kampainen, Kuusi & Söderlund, 2003, sivut 216-217.

²⁷² Vertaa Metsämuuronen, 2008, sivu 231 ja sivu 234 ja Fontana A. & Frey JH, Interviewing, The Art of Science, teoksessa Handbook of Qualitative Research, Denzin NK & Lincoln YS (toim.), 2000, sivut 361-376.

vastaajajoukkoon. Se edellyttää suurta työtä ja tutkijan paneutumista analyysivaiheessa, mutta vastineena sillä on mahdollista selvittää syvällistä tietoa.²⁷³

Haastattelu voidaan toteuttaa yksilö- tai ryhmähaastatteluna. Ryhmähaastattelussa tutkijan rooli haastattelun suuntaamisessa on heikompi kuin yksilöhaastattelussa. Ryhmähaastattelu soveltuu tutkimuksen alkuun, kun tavoitteena on selvittää tutkimukseen liittyvää ongelma-kenttää esimerkiksi kyselylomakkeen perustaksi. Ryhmähaastattelun syvyyttä voidaan lisätä haastateltavien suppealla määrällä ja valinnan avulla.²⁷⁴

Haastattelututkimusta on tässä tutkimuksessa käytetty muiden tutkimusmenetelmien tuottamia tutkimustuloksia varmentavana ja täydentävänä menetelmänä.²⁷⁵ Valittu tapa noudattaa aino-astaa osittain triangulaation periaatetta. Tulevaisuudentutkimukselle on kuitenkin ominaista jo aiemmin mainittu vuorovaikutteisuus, jonka johdosta eri menetelmillä saatavien tietojen subjektiivisuuden taso niin tutkijan kuin tutkimukseen osallistuneidenkin suhteen vaihtelee. Tällöin lähtökohtanaan ei voine olla, että vuorovaikutussuhteiden vaikutuspiirissä syntyneet tiedot ja tutkimustulokset voisivat olla täysin toistettavissa toisella tutkimusmenetelmällä. Samoilla menetelmillä tutkimuksen tulosten tulisi kuitenkin olla toistettavissa²⁷⁶.

3.3 Tutkimuksen toteutus

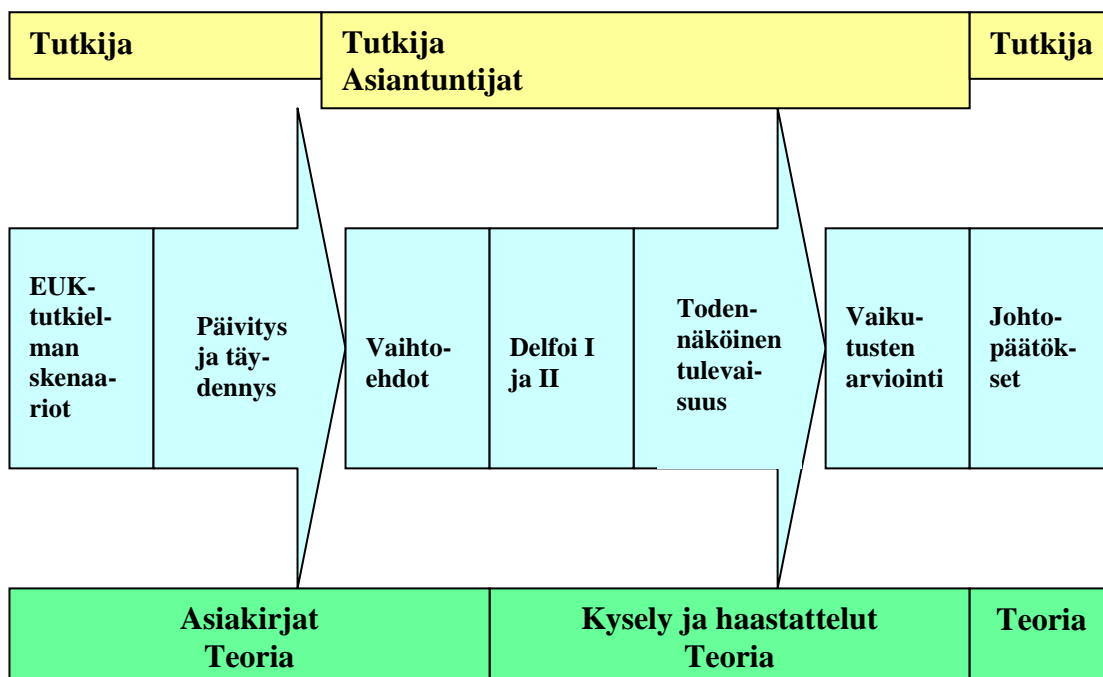
Tutkimuksen taustalla on tutkijan jatko-opintojen aiemmassa vaiheessa laatima tutkielma Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutuksista Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Tutkielman osana oli rajaturvallisuuden tulevaisuustaulukko, jota hyödynnettiin sellaisenaan tämä tutkimuksen kyselyosuuden taustalla. Kyselyn yleisen osan tulevaisuustaulukko (liitteenä 1) koottiin useasta tulevaisuutta käsittelevästä lähteestä. Kuvassa 7 on esitetty tutkimusmenetelmien prosessuaalinen sijoittuminen.

²⁷³ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 43-48 ja Metsämuuronen, 2008, sivut 232 ja 235.

²⁷⁴ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 61-65.

²⁷⁵ Sama, sivut 38-39.

²⁷⁶ Metsämuuronen, 2008, sivut 270-271.



Kuva 7. Tutkimusprosessi.

3.3.1 Teoriaosuus

Tutkimuksen teoriaosuus on laadittu sisällönanalyysin avulla tutkimusaihetta käsittelevistä kirjallisuuslähteistä sekä viranomaisasiakirjoista. Viranomaislähteistä saadut tiedot on yhdistetty teoriaan tutkimuksen toisessa luvussa. Menettelyssä on pyritty yhdistämään käytetyt teorit ja tosiasiallinen toiminta yhdeksi kokonaisuudeksi. Käsittely on aloitettu pääteorian avulla Euroopan unionin integraatiosta ja rajaturvallisuuden asemasta osana integraatiokehitystä. Alateorioiden avulla on selitetty Euroopan unionin ja Venäjän välisiä suhteita. Teorialuvun lopuksi on esitetty prosessin lopputuloksena Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelyt.

3.3.2 Kysely ja Delfoi

Tutkimuksen kysely toteutettiin puolistrukturoituna kyselynä (liitteet 3 ja 4). Kysely toteutettiin kahdessa kierroksessa. Ensimmäinen kysely lähetettiin erillisinä lähetyksinä sähköpostitse 18 organisaatiolle, joiden kautta kysely pyydettiin toimittamaan 22 asiantuntijalle. Asiantuntijat pysyivät pääosin anonyymeinä. Organisaatioiden sisällä sähköpostitse välitetyistä kyselyistä on tosin saattanut paljastua muut saman organisaation asiantuntijat. Enimmillään näitä oli yhdessä organisaatiossa neljä henkilöä. Kyselyyn tuli vastauksia yhteensä seitsemältä asiantuntijalta. Yksi ensimmäisen kierroksen vastaus oli tyhjä avointen kysymysten osalta, joten

siitä hyödynnettiin ainoastaan tulevaisuustaulukkoa koskevat osat. Toinen kierros lähetettiin kuudelle ensimmäiseen kierroksen vastanneille.

Delfoin kohteeksi valittuja asiantuntijoita oli sekä julkisista ja yksityisistä organisaatioista. Asiantuntijoiden laajalla valinnalla pyrittiin lisäämään menetelmän havainnointikykyä etenkin epävirallisessa ympäristössä esiintyvien heikkojen signaalien suhteen. Toisaalta tärkeänä osana oli se, että vastaajajoukkoon kuului myös tulevaisuuden toteuttajia.

Ensimmäisen kierroksen kysely koostui kahdesta osasta, yleisistä kysymyksistä ja eriytyvästä osasta. Kyselyn eriytyvää osaa varten vastaajat jaettiin seuraaviin ryhmiin; rajaturvallisuus, ulkopoliittikka ja ulkomaankauppa sekä liikenne. Kaikille ryhmille yhteisen kyselyosuuden avulla selvitettiin asiantuntijoiden näkemyksiä tulevaisuuden vaihtoehtoista sekä todennäköisimmästä tulevaisuudesta. Yleisessä osassa oli myös puolistrukturoitu osa, jossa selvitettiin tarkemmin viisumivapauden vaikutuksia ja asemaa.

Ensimmäisen kyselykierroksen eriytyvä osa jakautui kolmeen osaan vastaajien ryhmittelyn mukaisesti. Rajaturvallisuuden eriytyvä osuus lähetettiin Rajavartiolaitokselle, Poliisihallinnolle, Tullilaitokselle sekä Maahanmuuttovirastolle. Kyseisessä osassa selvitettiin tulevaisuuden vaikutusta rajaturvallisuuteen laaditun rajaturvallisuuden tulevaisuustaulukon avulla. Lisäksi rajaturvallisuuden eriytyvässä osassa selvitettiin puolistrukturoidun kyselyn avulla tarkemmin viisumivapauden ja rajaturvallisuuden välistä suhdetta.

Ulkopoliitiikan ja ulkomaankaupan eriytyvä osuus lähetettiin Ulkoministeriöön, Ulkopoliittiseen instituuttiin, Suomalais-Venäläiselle Kauppakamarille, Suomi-Venäjä- seuran, Venäjän ja Itä-Euroopan instituuttiin sekä Aleksanteri-instituuttiin. Osuudessa selvitettiin hieman rajaturvallisuuden eriytyvää osuutta lyhyemmin viisumivapauden vaikutuksia rajaturvallisuuteen. Apuna käytettiin rajaturvallisuuden tulevaisuustaulukkoa. Osuuden puolistrukturoidussa osassa selvitettiin viisumivapauden poliittista ja taloudellista ulottuvuutta.

Kolmas eriytyvä osuus käsitteli liikennettä. Liikennettä käsittelevä eriytyvä osuus lähetettiin Matkailunedistämiskeskukselle, Liikenne- ja viestintäministeriölle, kolmelle matkailuyhtiölle sekä Linja-autoliitolle. Rajaturvallisuuden tulevaisuustaulukon avulla selvitettiin ensin suppeasti liikenteen vaikutusta rajaturvallisuuteen. Puolistrukturoiduilla kysymyksillä selvitettiin rajanylitysliikenteen muutosta viisumivapauden tilanteessa.

Viimeisten ensimmäisen kierroksen vastausten saavuttua aloitettiin vastausten ensimmäisen analysointi. Tutkimuksen ajallinen toteutus muuttui suunnitellusti vastausten viivästymisen johdosta, ja vastausten analysointi tehtiin iltatyönä tai viikonloppuisin. Delfoi-kyselyn analyysiä olisi voitu syventää, mikäli vastauksia olisi saatu argumentointiin lukumääräisesti enemmän.

Ensimmäisen kierroksen yleisen osan tulevaisuustaulukkoon liittyvät vastaukset koottiin yhteen taulukkoon ja asteikoitiin.²⁷⁷ Asteikoinnin jälkeen laadittiin ristivaikutusanalyysi, jonka perusteella valittiin todennäköisin tulevaisuus.²⁷⁸ Alkuperäistä taulukkoa täydennettiin vastausten avulla. Todennäköisimmäksi tulevaisuudeksi valittiin se vaihtoehto, joka oli saanut vastaajissa eniten kannatusta. Yleisen osan avoimista kysymyksistä muodostettiin erilaista näkemystä edustavat vastausparit teemoittelun ja tyypittelyn avulla.²⁷⁹ Menetelmä toistettiin eriytyvissä osissa.

Toinen kyselykierros lähetettiin kuudelle ensimmäiseen kyselyyn osallistuneelle asiantuntijalle. Asiantuntijoille lähetettiin kommentoitavaksi erilaista näkemystä ensimmäisellä kierroksella edustanut toisen henkilön vastaus. Menetelmää käytettiin sekä yleisessä kysymysoasassa että eriytyvissä kysymyksissä. Toisen kierroksen yhteydessä kaikille vastaajille lähetettiin myös ensimmäisen kierroksen vastausten avulla tarkennettu tulevaisuustaulukko. Toisen kierroksen tavoitteena oli selvittää asiantuntijoiden syvemmin perusteltu näkemys tutkimuksen kohteena olevasta asiasta.

Toinen kyselykierros lähetettiin 22.2.2011 ja siihen pyydettiin vastauksia 1.4.2011 mennessä. Viimeiset vastaukset asiantuntijoilta saatiin 27.4.2011. Toisen kierroksen vastausten tulosten analysointi aloitettiin 1.5.2011. Toiseen kyselykierrokseen vastasi 5 ensimmäisen kierroksen vastaajista, joista yksi ei täydentänyt argumenttejaan.

Kyselytutkimus ei pysynyt tutkimukselle laaditussa aikataulussa. Kysymykset lähetettiin organisaatioille marraskuun puolivälissä. Hallinnolliseen käsittelyyn ja asiantuntijoiden vastamiseen annettiin 12.11.-23.12.2010 välinen aika. Kyseisessä aikataulussa vastaanotettiin yksi vastaus suunnitellusta 22:stä. Kaksi vastausta tuli 27.12.2010 lähetetyn sähköpostiviestin jälkeen, jossa vastauksia pyydettiin 31.12.2010 mennessä. Yksi vastaus vastaanotettiin 18.1.2011. Yhden vastaajaorganisaation kanssa sovittiin uudeksi päivämääräksi 23.1.2011 ja

²⁷⁷ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivu 172.

²⁷⁸ Metsämuuronen, 2008, sivut 286-289 ja Seppälä & Kuusi, teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuutta?*, Vapaavuori, Matti & von Bruum, Santtu (toim.), 2003, sivut 141-162.

²⁷⁹ Hirsjärvi & Hurme, 2000, sivut 173-176.

neljästä vastauksesta kaksi saatiin 23.1.2011 mennessä. Yhdellä organisaatiolla hallinnollinen tutkimuslupan käsittely kesti noin kaksi kuukautta, jonka johdosta kysely toimitettiin varsinaiselle vastaajaorganisaatiolle vasta 13.1.2011. Viimeksi mainitun organisaation kahden vastaajan toivottiin vastaavan kyselyyn pikaisesti ja yksi vastaus saatiinkin 18.1.2011. Osaan organisaatioista oltiin useita kertoja yhteydessä puhelimitse ja sähköpostitse tuloksetta. Kaikista lähetetyistä kyselyistä kahteen kierrokseen osallistuneiden vastaajien osuus oli 23 %.

Todennäköinen tulevaisuus esitettiin tutkimukseen osallistujille toisen kyselykierroksen perustaksi. Ensimmäisen Delfoi-kierroksen puolistrukturoitu kysely käsiteltiin luokittelemalla saadut vastaukset kolmeen luokkaan, joista toisella kierroksella esitettiin argumentteina vastakkaista arviota edustavat vastaukset. Keskiarvoa edustaville vastauksille esitettiin argumentteina molempia ääripäitä edustavat vastaukset.

3.3.3 Haastattelut

Haastatteluiden tavoitteena oli syventää ja täydentää tutkimuksen teoriaosuuden soveltamista käytäntöön. Tavoitteena oli myös viedä kyselytutkimuksen tuloksia haastateltavina olevien asiantuntijoiden kommentoitaviksi ja siten varmistaa kyselytutkimuksen tutkimustuloksia. Menettelyllä haettiin rinnakkaista tai vastakkaista näkökulmaa aiemmassa tutkimuksessa selvitettyihin asiakokonaisuuksiin.

Haastateltaviksi valittiin 4 asiantuntijaa, joista kukaan ei ollut osallistunut tutkimuksen aiempiin vaiheisiin. Haastatellut henkilöt toimivat Rajavartiolaitoksen esikunnassa, Ulkoasiainministeriössä Helsingissä ja Suomen Brysselissä sijaitsevassa Euroopan unionin edustustossa sekä Euroopan unionin komissiossa. Haastatteluiden aiheena oli Euroopan unionin rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden asema Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmässä sekä Euroopan unionin ja Venäjän ulkopolitiikka rajaturvallisuuden kannalta. Haastattelut toteutettiin Helsingissä, Espoossa ja Brysselissä. Kukin haastattelu kesti noin tunnin.

Haastattelut litteroitiin ja jaettiin asiakokonaisuuksiin tutkimuksen yleisen jaottelun mukaan. Haastattelujen sisältö analysoitiin ja yhdistettiin aiheittain. Haastatteluaineistosta pyrittiin löytämään yhteisiä ja eroavia näkemyksiä. Tutkimusraportissa haastattelujen sisältö on esitetty ainoastaan keskeisimmiltä osiltaan.

4. TULEVAISUUS VUONNA 20XX?

Tässä luvussa esitetään tutkimuksessa arvioitu tulevaisuus sinä hetkenä, kun Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus toteutuu. Tulevaisuuden kuvaus on muodostettu tutkijan aiemman tutkimuksen ja Delfoi-kyselyn perusteella. Tarkastelun lähtökohtana on 2010-luvun loppupuoli, vaikkakaan viisumivapauden ajallinen arviointi ei ole tutkimuksen tavoitteena. Ajankohta on määritetty lähinnä siksi, että asiantuntijoiden arviointien lähtökohdat olisivat perusteiden osalta samankaltaiset.

Alaluvussa 4.1 käsitellään yleinen tulevaisuuden kehitys tulevaisuustaulukkoon perustuen. Alaluvuissa 4.2 - 4.4 käsitellään tulevaisuustaulukkojen sisältöä Delfoi-tutkimuksen asiantuntijaryhmittelyn jaottelun mukaisesti.

Alaluvussa 4.5 on esitetty keskeisimmät vaihtoehtoiset kehityssuunnat. Aiemmissa alaluvuissa esitetty tulevaisuudentila kuvaa tutkimuksessa selvitettyä asiantuntijoiden ajattelun pääsuuntaa. Useassa kohdassa asiantuntijoiden arviot kuitenkin jakautuivat eikä yhtenäistä kuvaa tulevaisuudesta voitu havaita. Alaluvun tavoitteena on esittää vaihtoehtoisia kehityskulkuja aiemmin kuvattuun todennäköisimpään tulevaisuudentilaan.

Alaluvussa 4.6 esitetään Delfoi- kyselytutkimukseen osallistuneiden asiantuntijoiden arviot Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden vaikutuksesta sisäiseen turvallisuuteen. Arvion perustana olevan kyselyn näkökulmana on rajaturvallisuus.

Alaluvussa 4.7 esitetään asiantuntijoiden haastatteluissa esittämä arviot aiempaan tutkimukseen. Alaluvun tutkimuksellisenä tavoitteena on tuoda asiantuntijoiden kokemuksen avulla kritiikkiä aiemmassa tutkimuksessa saatuihin tutkimustuloksiin. Alaluvun tavoitteena on teorian ja tutkimustulosten tarkastelu siten, että niissä voidaan ottaa huomioon reaalityodellisuuden vaikutus.

4.1 Yleinen kehitys

Euroopan unionin kehityssuuntana on ollut alueellinen laajentuminen. Unioni on laajentumassa Itä-Balkanille vuoteen 2020 mennessä. Turkin jäsenyysneuvottelut on käynnistetty laajasti käynnissä ja sen arvioidaan liittyvän Euroopan unioniin viimeistään vuonna 2030. Euroopan unionin hallintorakenne on säilynyt periaatteiltaan ennallaan.

Euroopan unioni on laajentumisen osalta lisännyt poliittista yhteistyötä suurvaltojen kanssa. Muutokset Euroopan unionin ulkopoliittisessa järjestelmässä ovat vahvistaneet Euroopan unionin asemaa kansainvälisenä vaikuttajana. Poliittista yhteistyötä on lisätty niin Yhdysvaltojen, Kiinan kuin Venäjänkin kanssa. Poliittisen yhteistyön perustana on vahva taloudellinen yhteistyö, jolla tavoitellaan hyvinvointia, vapauden ja oikeuden periaatteita.

Euroopan unioni ei ole tukenut yhteiskunnan hyvinvoinnin lisääntymistä. Vastuu hyvinvoinnin tuottamisesta on edelleen jäsenvaltiolla, eivätkä ne ole kyenneet omin toimenpitein pitämään yllä nykyistä tasoa. Yhteiskunnan tuen vähentyminen on johtanut tilanteeseen, jossa vain keskeisimmät hyvinvointipalvelut kyetään takaamaan jokaiselle.

Vapaan liikkuvuuden avulla Eurooppa on lujittanut kansallista identiteettiään osana Euroopan kansalaisuutta. Jäsenvaltioiden kansalaiset ovat hyväksyneet olevansa Euroopan unionin kansalaisia jäsenvaltioon liittyvän kansalaisuutensa lisäksi. Euroopan unionin tuki jäsenvaltioiden hyvinvoinnille on säilynyt nykyisellään, mutta etenkin innovaatioita ja talouden kehittymistä tukevia toimintoja on tuettu nykyistä voimakkaammin.

Väestön ikääntymisen johdosta työikäinen väestö Euroopan unionissa on vähentynyt. Työikäisen väestön korvaaminen työperäisen maahanmuuton avulla on lisääntynyt voimakkaasti jäsenvaltioissa. Menestyksen edellytyksenä on maahanmuuttajien kotoutuksen onnistuminen ja heidän liittäminen osaksi eurooppalaista yhteiskuntaa. Maahanmuuttajat ovat kokeneet olevansa tervetulleita ja tarpeellisia työmarkkinoiden toimivuuden kannalta. Edellytyksenä kotouttamisen onnistumiselle on ollut maahanmuuttajien toimiva koulutusjärjestelmä.

Teknologia on jatkanut kansainvälistymistään. Osana globalisaatiota tekniset innovaatiot on jaettu ympäri tiedeyhteisössä lyhyellä viiveellä. Euroopan unionin asema kansainvälisillä markkinoilla on tukenut teknistä kehitystä. Myös muu yhteiskunnan infrastruktuuri on kansainvälistynyt. Energiamarkkinoiden ohella liikenneverkot ja tietoliikenneverkot ovat siirtyneet monikansallisten yhteisöjen haltuun aiemman kansallisen omistuksen sijaan. Euroopan unioni on pyrkinyt turvaamaan asemansa muiden suurvaltojen tapaan siten, että sen sisäiset toiminnot eivät vaarannu voimakkaastikaan muuttuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Ilmasto on arvioitu lämpenevän 1-3 astetta vuoteen 2020 mennessä. Muutoksen johdosta Euroopan unionin maatalouden keskeiset tuottoalueet ovat siirtyneet aiempaa pohjoisemmaksi. Euroopan eteläosien lämpeneminen on aiheuttanut sisäisen väestöliikkeen kohti Euroopan unionin pohjoisia alueita. Äkilliset luonnonkatastrofit eivät ole lisääntyneet.

4.2 Rajaturvallisuus

Euroopan unioni on panostanut sisäisen turvallisuutensa ylläpitämiseen. Suurvaltoihin verrattavaksi globaaliksi toimijaksi kehittyminen on tuonut Euroopan unionille useita suurvaltojen uhkia, muun muassa laajan laittoman maahanmuuton, rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin. Euroopan unioni on uhkien torjumiseksi vahvistanut ja lisännyt jäsenvaltioiden yhteistyö koordinoitua säätämällä Euroopan rajaturvallisuusvirastolle lisää toimivaltuuksia puuttua kansalliseen toimintaan. Pääperiaatteena on kuitenkin edelleen, että rajavartiointi on jäsenvaltioiden vastuulla. Erilaisten häiriötilojen yhteydessä Frontex kykenee kuitenkin puuttumaan siihen aktiivisemmin ja voimakkaammin. Alueelliset ja kansalliset häiriötilat havaitaan Euroopan unionin kattavan kehittyneen tilannekuvajärjestelmän avulla. Lisääntynyt koordinoitu rajaturvallisuuden alalla on ollut osa integraation syventämistä ja siihen liittyminen on edellytys uusille jäsenmaille.

Euroopan unionin toimenpiteet Venäjän viisumivapauden suhteen on saatu onnistuneesti toteutettua niin unionissa kuin jäsenvaltioissakin. Osittain toimissa on jouduttu tinkimään kustannustehokkuudesta ja toteuttamaan tarvittavat järjestelyt tilapäistoimin. Viranomaisyhteistyön merkitys rajaturvallisuudelle on lisääntynyt. Jäsenvaltioissa panostetaan yhä laajemmin yhteiskunnan voimavarojen entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen.

Rajaturvallisuuden merkitys on lisääntynyt Euroopan unionin päätöksenteossa. Syinä merkityksen lisääntymiseen on ollut Euroopan unionin panostus sisäiseen turvallisuuteen, lisääntynyt maahanmuutto sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden kilpailukyvyn turvaaminen sisäisiltä ongelmilta. Kansallisesti rajaturvallisuutta ylläpitävien joukkojen määrä on ennallaan tai hieman pienempi ja joukot ovat jäsenvaltioiden johdossa. Euroopan unioni ei ole perustanut ylikansallisia rajavartioujoukkoja vaan lisännyt ohjaustaan rajaturvallisuuden alalla. Vanhojen jäsenvaltioiden rajaturvallisuusosaamista on hyödynnetty laajasti etenkin uusien jäsenvaltioiden integroimisessa osaksi Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmää.

Rajaturvallisuuteen kohdistuu uusia uhkia. Uhkat on kyetty kuitenkin torjumaan aktiivisella tilannekuvayhteistyöllä, tehokkailla jäsenvaltioiden rajaturvallisuustoimenpiteillä sekä hyödyntämällä rajaturvallisuutta tukevaa tekniikkaa tarkoituksenmukaisesti. Rikostapaukset ovat lisääntyneet kokonaisliikenteen määrän mukaisesti ja ongelmatapauksissa kohdataan yhä useammin aiemmin tuntemattomia epäiltyjä. Uusiin rikoksen tekemuotoja havaitaan jatkuvasti ja ne perustuvat aiempaa selvemmin valvonnan heikkoihin alueisiin. Useat tapaukset ovat paljastuneet vasta jälkikäteen.

Rajavartiotaktiikan kehitys on ollut tapahtumalähtöistä ja jälkikäteistä. Taktiikan säännöllistä kehittämistä on vähennetty tuottavuuden lisäämisen johdosta ja se huomioidaankin lähinnä työturvallisuutta ja resurssien johtamista tukevana toimintona.

Teknisen kehityksen pääsuuntana on ollut kaupallisen tekniikan hyödyntäminen erityisten rajaturvallisuusratkaisujen ylihinnittelun johdosta. Rajaturvallisuustekniikan kehitystä on hidastettu ja hyödynnetty hieman vanhemman tekniikan parempaa kustannusvastaavuutta. Keskeisenä tekijänä on ollut rajatarkastusten laadun säilyttäminen ja kehittäminen siirtymällä osittain kohdennettuihin rajatarkastuksiin. Toimiva ja kehittyvä tekniikka on ollut edellytyksenä kustannustehokkuudelle ja riittävän tarkastustason ylläpitämiselle.

Rajaturvallisuuden rahoituskehys on säilynyt ennallaan. Euroopan unionin tuki jäsenvaltioiden rajavalvonnan ylläpitämiseen on ollut edellytys rajavartioinnin toteuttamiselle jäsenvaltioissa. Kansallisten rajavartiolaitosten asema valtionhallinnossa on säilynyt lähes ennallaan kansainvälisen rajat ylittävän yhteistyön lisääntymisen ja sisäisen turvallisuuden turvaamisen johdosta. Joidenkin toimintojen osalta jäsenvaltioissa on jouduttu karsimaan ja priorisoimaan toimintoja, ja niiden kansallinen lainsäädäntö onkin lähes yhtenevä Euroopan unionin lainsäädännön asettamien minimistandardien kanssa.

4.3 Ulkopolitiikka ja ulkomaankauppa

Euroopan unioni on kehittänyt talouttaan omista lähtökohdistaan. Tavoitteena on ollut jäsenvaltioiden yhteisesti muuta maailmaa parempi talouskasvu ja menestyminen maailmanmarkkinoilla. Tuotannon siirtymistä Euroopan unionin ulkopuolelle on tapahtunut, joskaan se ei ole suoranaisesti ollut Euroopan unionin tavoite. Euroopan unionin sisällä ei ole toteutettu protektionistisia toimintoja jäsenvaltioiden toimesta. Toimiensa avulla Euroopan unioni on kyennyt kehittämään jonkin verran suhteellista taloudellista asemaansa ja säilyttämään kiinnostavuutensa kauppakumppaniensa markkinoiden kohteena. Tukeakseen taloudellista kehitystä Euroopan unioni on kehittänyt tuottavuuttaan pienentämällä hallintokustannuksiaan.

Euroopan unionin kauppakumppanien asema toisiinsa nähden on muuttunut. Euroopan unionin tärkeimmistä kauppakumppaneista Venäjä ja Kiina ovat lisänneet yhteistyötään BRICS-yhteisön sisällä. Yhdysvallat puolestaan on vahvistanut asemaansa maailmanmarkkinoilla tai suojannut markkinansa protektionistisin toimenpitein. Yhdysvaltojen tavoitteena on ollut säi-

lyttää yksinapainen maailmanjärjestys. Euroopan unionin ja Venäjän välinen elintasoero on pienentynyt.

4.4 Liikenne

Lisääntynyt kauppa ja ihmisten välisten suhteiden kehittyminen Euroopan unionin ja Venäjän rajojen ylitse on lisännyt rajanylitysliikennettä merkittävästi. Tavaraliikenteen kasvua on säädellyt niin kulutus kuin kaupallinen yhteistyökin. Henkilöliikenteen taustalla ovat olleet liiketoiminta, matkailu ja kulttuurivaihto. Liikenteen kehittymisen tukena on ollut rajanylityspaikkojen toimiva infrastruktuuri. Matkailu on lisääntynyt myös Euroopan unionin sisällä.

Rajanylitysliikenteen määrä on lisääntynyt viisumivapauden ensimmäisenä vuotena noin 60-75%, jonka jälkeen vuosittainen kasvu on ollut noin 5%.

4.5 Vaihtoehtoiset tulevaisuudet

Euroopan unionin laajentumisesta ei ole varmuutta. Keskeisenä tekijänä on jo aiemmin esitetty laajentumisen ja integraation syventymisen ongelma. Osa tutkimuksen asiantuntijoista arvioi Euroopan unionin pidättäytyvän nykyisessä laajuudessaan, jolloin integraation syventyminen olisi todennäköistä. Euroopan unionin supistumista tai sisäistä liittoutumista ei arvioitu todennäköiseksi vaihtoehdoksi.

Yhteistyöstä Venäjän kanssa oli eriäviä arvioita. Uusien poliittista yhteistyötä syventävien sopimusten solmiminen Venäjän kanssa arvioitiin epätodennäköiseksi. Toisaalta osa asiantuntijoista arvioi Euroopan unionin ja Venäjän lähentyvän huomattavasti nykyisuuntausta enemmän ja sitoutuvan kiinteästi yhteisiin tavoitteisiin. Euroopan unionin ja Venäjän liittoutumista ei kuitenkaan nähty todennäköisenä vaihtoehtona.

Euroopan unionin kehitys saattaa johtaa myös Euroopan unionin omaan rajavartiolaitokseen. Vaihtoehtoisesti kehitys saattaa johtaa yleisen turvallisuustilanteen parantumisen johdosta rajaturvallisuuden merkityksen vähentymiseen yleisellä tasolla ja Frontexin aseman merkityksen vähenemiseen.

Euroopan unionin taloudellinen rakenne saattaa muuttua nykyisestä tuotannon siirtyessä Euroopan unionin ulkopuolelle halvemman tuotannon maihin. Kehityksellä saattaa olla merki-

tystä niin työperäisen maahanmuuton tarpeeseen kuin Euroopan unionin merkitykseen tullivapaana alueena. Toisin sanoen tullittomuuden merkitys Euroopan unionin alueella saattaa kehityssuunnassa vähentyä. Menettelyllä voi olla myös haitallista vaikutusta Euroopan unionin talouden kehitykseen suhteessa muihin suuriin maailmantalouden toimijoihin. Yleisesti maailmantaloudesta asiantuntijat olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että myös tulevaisuudessa on edellytykset BRICS-yhteistyölle. Osa asiantuntijoista arvioi Euroopan unionin ja Venäjän välisen tuloeron säilyvän nykyisellä tasolla.

Osa asiantuntijoista arvioi kansallisen hyvinvoinnin kehittyvän tai pysyvän nykytasolla. Euroopan unionin roolia hyvinvoinnin tukemisessa ei arvioitu merkittäväksi.

Maahanmuuttajien määrästä ei saavutettu tutkimuksessa yksimielisyyttä, vaikka työperäinen maahanmuutto nähtiinkin tarpeelliseksi. Kotoutuksen onnistumisen ja identiteetin kehittymisen osalta ei arvioitu olevan ongelmia.

Ympäristön kehityksen osalta arvioitiin yhtenä vaihtoehtona olevan Euroopan unionin tukien määrän vähentymisen, joka johtaa elintarviketalouden keskittymiseen ja ruoan hinnan nousuun. Muutos aiheuttaa perustuotannon siirtymisen Euroopan unionin ulkopuolelle ja siten riippuvuuden lisääntymistä muista maista. Ympäristökatastrofit saattavat arvioiden mukaan lisääntyä hieman.

Rajaturvallisuuden rahoituskehysten arvioitiin säilyvän pieniä muutoksia lukuun ottamatta ennallaan. Rahoituskehysten muutoksen arvioitiin vaikuttavan rajaturvallisuuteen liittyvien tarkastusten laatuun, tosin resursseja kohdentamalla laatu kyetään pitämään hyväksyttävällä tasolla. Tarkastusten laadun ylläpitäminen ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa kustannustehokasta tarkastelujaksolla.

Tekniikan asema tulevaisuudessa jakoi asiantuntijoiden arviot tekniikan merkityksen korostumiseen tai vaihtoehtoisesti merkityksen vähenemiseen nykyisestä. Tekniikan arvioitiin kuitenkin kaikissa tapauksissa olevan tuottavuuden kannalta merkittävässä asemassa.

Liikenteen osalta arviot vaihtelivat asiantuntijoiden välillä. Todennäköisimpänä kehityksenä arvioidusta mallista poiketen liikenteen arvioitiin kehittyvän 150-200% vuosivauhdilla. Kehitys liittyy kuitenkin ainoastaan ensimmäiseen tai ensimmäisiin vuosiin viisumivapauden toteutumisen jälkeen, jonka jälkeen liikenteen kasvuvauhdin voidaan olettaa hidastuvan.

4.6 Vaikutus rajaturvallisuuteen

Euroopan unionin ja Venäjän välisellä viisumivapaudella on monitasoisia vaikutuksia Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen. Johtopäätös ei sinänsä ole yllättävä, perustuhan viisumivapaudesta nimenomaan valtioiden suvereniteettiin määrätä ulkomaalaisten liikkumisesta alueellaan. Todettakoon kuitenkin, että viisumivapaudessa jäsenvaltiot luopuvat tästä suvereniteetistaan jatkona aiemmalle Schengen-yhteistyön piirissä tapahtuneelle kehitykselle.

Yhteiskunnallisena vaikutuksena todettiin yksimielisesti olevan liikenteen ja matkailun lisääntymisen, talouden kehittymisen ja ihmisten välisen kulttuurivaihdon lisääntymisen. Vaikutusten todettiin keskittyvän Venäjän lähialueilla oleviin jäsenmaihiin. Byrokratian todettiin vähentyvän osapuolten välillä. Venäjän todettiin lähestyvän viisumivapauden myötä Euroopan unionia laaja-alaisesti tasavertaisena kumppanina. Arvioissa esitettiin, että tämä kehitys voi johtaa Venäjän valtiolliseen kehittymiseen kohti länsimaista oikeusvaltiota.²⁸⁰ Toisella kyselykierroksella asiantuntijoiden keskuudessa vahvistui arvio, jonka mukaan viisumivapauden vaikutus yhteiskuntaan olisi merkittävä mutta hallittavissa. Toisaalta myös arvio viisumivapauden positiivisesta vaikutuksesta matkailuun, talouteen ja eritasoiseen vuorovaikutukseen sai laajan hyväksynnän. Positiivisen vaikutuksen jatkumona todettiin olevan edelleen Venäläistä yhteiskuntaa länsimaistava muutos, jonka tosin arvioitiin toteutuvan hitaasti. Vastavuoroisuuteen vedoten todettiin myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävien korvaavien toimien käyttöönotosta viisumivapauden astuttua voimaan.²⁸¹

Kielteisinä vaikutuksina arvioitiin, että viisumivapaus luo rikolliselle toiminnalle uusia mahdollisuuksia. Keskeisimpinä rikosmuotoina arvioitiin olevan omaisuusrikokset, väärennysrikokset ja laittomaan maahantuloon sekä ihmiskauppaan liittyvät rikokset. Myös korruption arvioitiin säilyvän tai jopa lisääntyvän.²⁸² Argumenteissa sivuttiin myös viisumiprosessin nykyistä vaikutusta rajat ylittävän rikollisuuden kannalta, jonka ei todettu olevan nykyäänkään riittävä.²⁸³

Suomalaisen ja laajemmin eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen viisumivapaudella todettiin olevan vaikutusta, mikäli uhkiin ei kyetä vastaamaan riittävän tehokkaasti. Uhkien todettiin kohdistuvan ulkomaalaisvalvonnan, harmaan talouden, tullirikosten ja liikenneturvallisuuden toimialoille sekä myös laajemmin muuhun rikollisuuteen. Yhteiskuntamoraalin

²⁸⁰ Delfoi 1. kyselykierros

²⁸¹ Delfoi 2. kyselykierros

²⁸² Delfoi 1. kyselykierros

²⁸³ Delfoi 2. kyselykierros

kehittymiseen viisumivapaudella todettiin olevan merkitystä etenkin tehokkaan valvonnan ja rikolliseen toimintaan puuttumisen johdosta. Toisaalta viisumivapauden edellytyksenä katsottiin olevan toimiva Euroopan unionin ja Venäjän välinen yhteistyö, joka luo mahdollisuuden ehkäistä tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta ja jopa kehittää osapuolten turvallisuutta. Positiivisena kehityksenä arvioitiin olevan myös Venäjän sitoutumisen yhteisiin tavoitteisiin.²⁸⁴ Toisella kyselykierroksella vahvistui arvio Euroopan unionin ja Venäjän välisen tiiviin yhteistyön tarpeellisuudesta, sillä viisumivapaus luo molemmille puolille rajaa edellytykset rajat ylittävän rikollisuuden lisääntymiselle. Arvioiden mukaan etenkin rajat ylittävä massarikollisuus tulisi lisääntymään.²⁸⁵

Resurssien osalta todettiin, että sekä yhteiskunnan että Euroopan unionin tulisi varmistaa turvallisuustoimijoiden riittävät resurssit. Resurssit ovat kuitenkin sidoksissa yhteiskunnan muuhun toimintaan eikä niitä voida pitää ehtona viisumivapauden toteutumiselle. Resurssien riittävyyden kannalta Venäjän kanssa tehtävän yhteistyön toimivuuden arvioitiin olevan keskeisessä asemassa.²⁸⁶ Toisella kyselykierroksella todettiin, että viisumivapauden turvallisuuteen aiheuttama vaje tulisi korvata yhteistyötä kehittämällä, eikä niinkään yksin viranomaisten resursseja lisäämällä.²⁸⁷

Euroopan unionin taloudellisen kehityksen ja viisumivapauden välisestä suhteesta esitettiin erilaisia arvioita. Noin puolet asiantuntijoista arvioi, että viisumivapauden arvioidut taloudelliset vaikutukset ohittavat päätöksenteossa arvioidut turvallisuusvaikutukset. Toinen puoli asiantuntijoista arvioi, että turvallisuuden varmistaminen on edellytys viisumivapaudelle. Turvallisuusnäkökohtaa perusteltiin myös sen mahdollisuuksilla kehittää yleistä turvallisuutta yhteistyön keinoin.²⁸⁸ Toisella kyselykierroksella asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä siitä, että taloudelliset ja osin poliittiset näkökulmat merkitsevät turvallisuutta enemmän ja ohittavat turvallisuuden viisumivapautta koskevassa päätöksenteossa. Esille tuli myös näkökulma, jossa kehittyvän talouden avulla voidaan suunnata turvallisuuteen lisää voimavaroja riittävän turvallisuustason ylläpitämiseksi. Toisaalta esille nousi myös se seikka, että Euroopan unionin taloudellinen kehittyminen ei riipu yksinomaan Venäjästä vaan siihen vaikuttaa useita tekijöitä. Riittävän turvallisuuden varmentamisen todettiin olevan kiinteästi liitoksissa viisumivapauden voimaantumiseen, jolloin se myös osaltaan hidastaa mahdollista viisumivapauden kautta saavutettavissa olevaa talouskasvua.²⁸⁹

²⁸⁴ Delfoi 1. kyselykierros

²⁸⁵ Delfoi 2. kyselykierros

²⁸⁶ Delfoi 1. kyselykierros

²⁸⁷ Delfoi 2. kyselykierros

²⁸⁸ Delfoi 1. kyselykierros

²⁸⁹ Delfoi 2. kyselykierros

Rajaturvallisuuden merkityksen Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle arvioitiin olevan keskeisessä asemassa. Merkityksessä painotettiin etenkin sen tuottamaa yleistä turvallisuudentunnetta yhteiskunnallisena vaikutuksena. Rajaturvallisuuden merkityksen Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden tuottajana ei kuitenkaan arvioitu lisääntyvän viisumivapauden toteutumisen myötä.²⁹⁰ Sisäisen turvallisuuden kannalta nousi esille kysymys viisumien merkityksestä turvallisuudelle. Sen merkitys turvallisuuden ylläpitämiselle nähtiin rajaturvallisuuden ensimmäisellä kehällä merkittäväksi mutta toisaalta kokonaisuuden kannalta vähäiseksi.²⁹¹

Rajaturvallisuuden ei arvioitu itsessään muodostuvan viisumivapautta estäväksi tekijäksi. Euroopan unionin ja Venäjän väliset yhteisesti sovitut tavoitteet viisumivapaudesta toteutetaan huolimatta rajaturvallisuuteen kohdistuvasta uhkan suuruudesta. Arvioissa todettiin osapuolten välisen turvallisuuden ylläpitämisen olevan kuitenkin keskeisellä sijalla viisumivaputta valmistelevissa toimissa.²⁹² Toisella kyselykierroksella asiantuntijat olivat edelleen yhtä mieltä siitä, että rajaturvallisuus ei estä viisumivapautta kuin poikkeustapauksissa. Tällaisena poikkeustapauksena arvioitiin olevan esimerkiksi Venäjän rajaturvallisuustoiminnan romahdaminen. Realistisia uhkia ei kuitenkaan todettu olevan havaittavissa nykykehityksessä. Viisumivapauden todettiin olevan Euroopan unionin ja Venäjän välinen yhteinen tahtotila, jonka saavuttamiseksi osapuolet olivat valmiit tekemään merkittäviä toimenpiteitä.²⁹³

Rajaturvallisuudessa viisumivapauden arvioitiin ilmenevän paitsi lisääntyvänä liikenteenä rajanylityspaikoilla, myös rajat ylittävän rikollisuuden ja turvapaikkamenettelyn lisääntymisenä. Rajaturvallisuuden kehittämiskohteiksi arvioitiin rikostiedustelun tilannekuva, uhkien arviointi, tekniset valvontajärjestelmät ja viranomaisyhteistyö.²⁹⁴ Toisella kyselykierroksella todettiin, että rikollisuuden kansainvälinen ulottuvuus lisääntyy viisumivapauden myötä.²⁹⁵

Välittömästi rajaturvallisuuteen liittyvän perustoiminnan yhteydessä viisumivapauden arvioitiin ilmenevän lisääntyneinä laittoman maahantulon tapauksina, kätkemis- ja omaisuusrikollisuuden lisääntymisenä sekä rajanylitysliikenteen lisääntymisenä viranomaisresurssien kehittymistä voimakkaammin. Havaitsematta jäävän rikollisuuden osalta todettiin keskeisessä asemassa olevan niin riittävä tilannekuva kuin riittävä perustoiminnan tasokin. Viisumivapau-

²⁹⁰ Delfoi 1. kyselykierros

²⁹¹ Delfoi 2. kyselykierros

²⁹² Delfoi 1. kyselykierros

²⁹³ Delfoi 2. kyselykierros

²⁹⁴ Delfoi 1. kyselykierros

²⁹⁵ Delfoi 2. kyselykierros

den arvioitiin vaikuttavan syvemmillä yhteiskunnassa aiheuttaen lisääntyvää korruptiota ja harmaata taloutta. Sen todettiin myös mahdollistavan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytykset ottaen huomioon kansainvälisen ulottuvuuden rikostutkinnalle aiheuttamat haasteet. Toisaalta todettiin, että viisumivapaus ei poista viranomaisilta esimerkiksi maahantulokiellon mahdollisuutta.²⁹⁶ Toisella kyselykierroksella asiantuntijat totesivat etenkin massarikollisuuden lisääntyvän merkittävästi, kun taas vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden määrään ja mahdollisuuksiin viisumivapaudella ei todettu juurikaan olevan vaikutuksia. Myöskään niin sanottujen ”hit and run”-rikosten määrän ei arvioitu lisääntyvän, koska viisumivapaudella ei ole vaikutuksia näiden rikosten paljastamista koskeviin rajatarkastusjärjestelyihin. Todettakoon, että kyseinen ilmiö nousi esille Baltian maiden liittyttyä Schengen-säännöstöä soveltaviin maihin, jolloin rajatarkastukset maiden väliltä poistuivat kokonaisuudessaan.²⁹⁷

Venäjältä Euroopan unioniin suuntautuvan liikenteen kokonaismäärästä arvioitiin vuosittain olevan 20 – 30 % ensikertalaisia, joille rajanylitykseen liittyvät toimenpiteet eivät ole ennalta tuttuja. Euroopan unionista Venäjälle suuntautuvan liikenteen kokonaismäärästä arvioitiin puolestaan noin 50 %:n olevan ensikertalaisia. Venäjältä suuntautuvan liikenteen määrää rajoittavana tekijänä arvioitiin olevan elintasoero Venäjän ja Euroopan unionin välillä. Matkatoimistojen merkityksen Venäjän ja Euroopan unionin välisessä matkailussa arvioitiin vähenvän siten, että vain noin 30 % matkoista on matkatoimistojen järjestämiä pakettimatkoja. Muutoksessa keskeisenä tekijänä on viisumimenettelyn poistuminen matkustamisen edellytyksenä.²⁹⁸

4.7 Kokemuksen tuoma näkemys

Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehitystä on haasteellista arvioida tutkimusympäristössä, jossa tutkijan vaikutus on merkitsevässä asemassa tutkimustulosten kannalta. Tämä korostuu tässä tutkimuksessa etenkin skenaariotyön osalta. Argumentoivan Delfoi-kyselyn tulokset syntyivät puolestaan asiantuntijoiden kommenteista ja vastakommenteista. Tässä alaluvussa esitetään tutkimuksen syventämiseksi ja johtopäätösten testaamiseksi toteutettujen asiantuntijahaastatteluiden näkemys aiempiin tutkimustuloksiin.

²⁹⁶ Delfoi 1. kyselykierros

²⁹⁷ Delfoi 2. kyselykierros

²⁹⁸ Delfoi 1. kyselykierros

Haastatteluissa todettiin yleisesti, että todennäköiseksi tulevaisuudeksi valittu tulevaisuudenkuva on varsin positiivinen näkemys tulevaisuudesta. Etenkin maahanmuuton onnistumisella ja Euroopan unionin tuella arvioitiin olevan kiinteä yhteys toisiinsa. Tämä johtuu siitä, että onnistunut maahanmuuttopolitiikka toimii vetotekijänä maahanmuutolle. Tulevaisuudenkuvan ainoana negatiivissävytteisenä arviona nähtiin rajaturvallisuuden jääminen taka-alalle resursseista käytävissä kilpailussa.²⁹⁹

Euroopan unionin keskeisiin periaatteisiin kuuluvan vapaan liikkuvuuden arvioitiin olevan niin merkityksellinen, että sillä on vaikutusta tehtäessä periaatteellisia päätöksiä turvallisuudesta.³⁰⁰ Viisumivapauden todettiin olevan periaatteeltaan merkityksellisessä asemassa Venäjällä. Euroopan unionin ja Venäjän arvioitiin olevan keskinäisriippuvaisia toistaan.³⁰¹ Euroopan unionin keskeisenä tekijänä olevan talouden arvioitiin toimivan koko unionin moottorina.³⁰² Taloudellisella näkökulmalla arvioitiin olevan merkitystä kaikkeen unionin toimintaan. Talouden arvioitiin olevan keskeisenä tekijänä jäsenvaltioiden arvioidessa integroitumisen tasoaan suhteessa Euroopan unioniin.³⁰³ Integraation syvenemisen eri osa-alueilla arvioitiin toteutuvan etenkin, mikäli integroitumisella arvioitaisiin saavutettavan kansallista lisäarvoa.³⁰⁴

Liikenteen kasvuarvion todettiin olevan mahdollinen, tosin kasvu voi olla huomattavasti suurempikin huomioiden etenkin Venäjän potentiaalinen väestömäärä.³⁰⁵ Keskeisenä tekijänä liikenteen lisääntymiseen arvioitiin olevan viisumimenettelyn poistuessa alentuva matkustamiskynnys, joka on seurausta matkustamisen kokonaiskustannusten alentumisesta ja matkustamisen suunnittelelmattomuuden lisääntymisestä.³⁰⁶ Lisääntyvän liikenteen odotuksilla arvioitiin olevan merkittävä asema arvioitaessa viisumivapauden taloudellisia hyötyjä jäsenmaissa suhteessa viisumivapauden turvallisuuteen vaikuttaviin tekijöihin.³⁰⁷

Rajaturvallisuuden todettiin olevan vielä uusi käsite Euroopan unionissa, eikä sitä siten aina kattavasti mielletä asian käsittelyn yhteydessä. Esimerkkinä todettiin Välimeren alueen keskustelu, jossa kysymys on nimenomaan rajaturvallisuudesta.³⁰⁸ Kreikan ongelmat on tunnus-

²⁹⁹ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu.

³⁰⁰ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³⁰¹ Blinnikka, Päivi, haastattelu.

³⁰² Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³⁰³ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³⁰⁴ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³⁰⁵ Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu.

³⁰⁶ Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu.

³⁰⁷ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³⁰⁸ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

tettu vasta hiljattain unionin yhteiseksi ongelmaksi ja niiden käsittely unionin organisaatioissa on parhaillaan käynnissä.³⁰⁹

Euroopan unionin 2020-strategian arvioitiin olevan keskeinen yleisen kehityksen lisäksi myös rajaturvallisuuden kannalta. Vaikka strategiassa rajaturvallisuus ei ole keskeisessä asemassa, arvioitiin sen olevan keskeisessä asemassa strategian toteutumisen kannalta. Strategian avulla ohjataan muun muassa komission toimintaa.³¹⁰ Rajaturvallisuusvirasto Frontexin oikeuksiin ei arvioitu lähiaikoina tulevan muutoksia käsitteillä olevan asetuksen lisäksi.³¹¹ Parlamentin ajatuksena on kehittää Euroopan unionin rajavartiolaitosjärjestelmä. Kehittämisajatus on vastaus komission ja jäsenvaltioiden esitykseen yhteisöelementtien vahvistamisesta. Keskeisinä periaatteina olisivat Frontexin säilyttäminen vahvana toimijana jäsenvaltioiden pooliperusteisten joukkojen koordinoijana sekä rajavartiointin perimmäisen vastuun säilyttäminen jäsenvaltioilla. Järjestelmään sisältyisi mahdollisuus puuttua jäsenvaltion rajaturvallisuuteen, mikäli jäsenvaltio ei itse kykenisi huolehtimaan siitä.³¹² Euroopan unionin suoranaisen vastuun rajaturvallisuudesta ei arvioitu lisääntyvän mahdollisten yhteisöelementtien vahvistamisenkaan johdosta.³¹³ Rajaturvallisuuden aseman arvioitiin vahvistuneen Euroopan unionissa, vaikkakaan aina ei mielletä puhuttavan rajaturvallisuudesta.³¹⁴

Rajaturvallisuuden asema Euroopan unionin päätöksenteossa arvioitiin tärkeäksi, sillä ilman sitä unionilla ei olisi edellytyksiä nykymuotoiseen olemassaoloon. Konkreettisesti rajaturvallisuuden merkitys tulee esille sen jatkuvasta käsittelystä unionin toimielimissä.³¹⁵ Viisumivapauden arvioitiin olevan poliittinen työkalu, vaikkakin sen tarkoitus on turvallisuuden ylläpitäminen. Tästä syystä viisumivapaudessa pitää varautua nopeaankin kehitykseen.³¹⁶ Keski-ison asetusehdotuksen käsittely unionin toimielimissä vie noin 2 vuotta.³¹⁷ Käsittelyajan pidentymiseen ovat vaikuttaneet neuvoston lisääntynyt tarkkuus asioiden käsittelyssä ja parlamentin aseman vahvistuminen päätöksenteossa.³¹⁸ Viisumivapauden politisointia ilmentää myös neuvotteluihin tuotavat ihmisoikeusasiat, joilla ei turvallisuusnäkökohdista ole liitosta

³⁰⁹ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytkönen, Mika, haastattelu.

³¹⁰ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³¹¹ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³¹² Sarasmaa, Matti, haastattelu.

³¹³ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytkönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³¹⁴ Sarasmaa, Matti, haastattelu.

³¹⁵ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³¹⁶ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytkönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³¹⁷ Rytkönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³¹⁸ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

viisumivapauteen.³¹⁹ Viisumivapausneuvottelujen arvioitiin olevan lopulta tasapainokysymys, jossa yleisen politiikan ja turvallisuuden on löydettävä oma paikkansa.³²⁰

Viisumivapautta koskevan päätöksen tullessa voimaan arvioitua nopeammin on mahdollista, että osa rajaturvallisuutta tukevista järjestelyistä ei ole toimintakunnossa. Biometrisen passin arvioitiin kuitenkin olevan tekijä, jota ilman viisumivapaus ei voi tulla voimaan.³²¹ Ainoastaan biometrisen passin hyväksyminen edellytykseksi henkilön viisumivapaalle liikkumiselle ei kuitenkaan ole erikseen ollut esillä viisumivapautta koskevissa keskusteluissa.³²² Komissio on laatimassa rajaturvallisuutta koskevista järjestelyistä toteutettavuusselvitystä.³²³

Rajaturvallisuuteen viisumivapauden arvioitiin vaikuttavan lähinnä ennakkotarkastuksen poistumisen kautta. Korvaavina toimina arvioitiin olevan teknisten järjestelmien kehittämisen ja Euroopan unionin aseman vahvistamisen rajaturvallisuuden toimialalla.³²⁴ Osan järjestelmistä todettiin olevan kuitenkin jatkoa viisumimenettelylle ja niiden arvioitiinkin tulevan käyttöön ainoastaan siinä tapauksessa, että Venäjä sitä edellyttää. Tällaisista järjestelmistä mainittakoon EU-ESTA, johon matkustajat syöttävät ennakolta tiettyjä perustietoja itsestään.³²⁵ Rajaturvallisuusmallin ensimmäiseltä tasolta poistuvien ennakkotarkastusten arvioitiin kohdistuvan kolmannelle tasolle.³²⁶ Myös ulkomaille sijoitettujen yhdysmiesten koordinoinnin arvioitiin lisääntyvän, jolloin yhteistyöllä saavutettaisiin lisää kattavuutta viranomaistoimintaan.³²⁷ Tällainen kehitys nähtiin todennäköiseksi etenkin niiden jäsenvaltioiden välillä, joilla on maa-rajaa Venäjän kanssa.³²⁸ Euroopan unionin yhdenmätyn rajaturvallisuusmallin ei arvioitu viisumivapauden myötä muuttuvan, sillä jo nykyisellään useat valtiot ovat viisumivapaita Euroopan unionin alueelle.³²⁹ Viisumivapautta voitaisiin teknisesti hallita palauttamalla sisäraja-tarkastukset, mutta se ei olisi poliittisesti mahdollista.³³⁰

Perimmäinen vastuu rajaturvallisuudesta on Euroopan unionin jäsenvaltioilla. Rajaturvallisuuden liittyvät lainsäädäntöehdotukset valmistellaan komissiossa. Päätöksen lainsäädännön hyväksymisestä tehdään pääsääntöisesti neuvoston ja parlamentin yhteispäätösmenettelyssä.

³¹⁹ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³²⁰ Blinnikka, Päivi, haastattelu.

³²¹ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³²² Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³²³ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³²⁴ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytkönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³²⁵ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Rytkönen, Mika, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³²⁶ Blinnikka, Päivi, haastattelu.

³²⁷ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blinnikka, Päivi, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³²⁸ Sarasmaa, Matti, haastattelu.

³²⁹ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³³⁰ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Blomqvist, Vesa, haastattelu.

Haastattelujen viimeisenä aiheena käsiteltiinkin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan unionin päätöksentekoon rajaturvallisuuden alalla.

Päätökset viisumivapaudesta tehdään yhteispäätösmenettelyssä. Menettelyssä ei kuitenkaan edellytetä kaikkien jäsenvaltioiden kesken vallitsevaa konsensusta, vaikka tätä tavoitellaan. Määräenemmistömahdollisuuden käyttämisen arvioitiin olevan Euroopan unionin yhteisyyttä murentava tekijä.³³¹

Vaikutusmahdollisuuksien arvioitiin olevan kaikkien erilaisten vaikuttamistapojen summa, jossa tehokkaimpana vaikutustapana on oma aloite. Vaikuttamiselle arvioitiin olevan eduksi myös jatkuvuus, jossa asian eri käsittelyvaiheissa vaikutetaan eri toimielimissä.³³² Ajettavaa asiaa tulisi viedä tavoitteellisesti eteenpäin laajalla rintamalla ja sitä tulisi markkinoida kaikissa mahdollisissa yhteyksissä. Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden sisäisten toimielinten lisäksi tulisi ennakolta ja asian käsittelyn aikana vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin yhteisen rintaman muodostamiseksi.³³³ Haasteelliseksi todettiin paitsi muiden jäsenvaltioiden, myös koko Euroopan unionin kannalta se, miten kansallinen tai alueellinen haaste saadaan tuotua koko yhteisön intressiksi.³³⁴ Keskeytyksettömän ja aktiivisen osallistumisen lainsäädännön valmisteluun arvioitiin olevan erityisen keskeinen tapa vaikuttaa. Tehokkaaksi vaikutustavaksi arvioitiin myös johdonmukaiset perustelut, jotka voivat vaikuttaa myös muiden jäsenvaltioiden kannan muodostukseen. Erityisen suuri painoarvo päätöksenteon kannalta on tällöin isoilla jäsenmailla.³³⁵

Vaikuttamisen kohteiksi mainittiin komissiossa aloitteita valmistelevat virkamiehet sekä osallistuminen komission asiantuntijakokouksiin. Vaikuttaa tulisi myös asian ollessa käsittelyssä neuvostossa.³³⁶ Lissabonin sopimuksen arvioitiin lisänneen vaikuttamista parlamentin suuntaan, toisaalta jäsenvaltioiden vaikuttaminen komissiossa ei ole ainakaan toistaiseksi vähentynyt.³³⁷ Etenkin oman maan parlamenttiedustajien todettiin olevan eräs mahdollinen kohde vaikuttamiselle.³³⁸ Vaikuttamisen kannalta arvioitiin olevan eduksi, mikäli rajaturvallisuusnäkökohdat onnistutaan yhdistämään poliittisiin näkökohtiin neuvostotyöryhmissä.³³⁹ Tällöin esimerkiksi viisumivapautta taloudellisin perustein tavoittelevat jäsenvaltiot antavat helpom-

³³¹ Blinnikka, Päivi, haastattelu.

³³² Blinnikka, Päivi, haastattelu.

³³³ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu.

³³⁴ Sarasmaa, Matti, haastattelu.

³³⁵ Rytönen, Mika, haastattelu.

³³⁶ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³³⁷ Blomqvist, Vesa, haastattelu.

³³⁸ Rytönen, Mika, haastattelu.

³³⁹ Sarasmaa, Matti, haastattelu, Rytönen, Mika, haastattelu.

min tukensa erilaisille rajaturvallisuutta ylläpitäville hankkeille ymmärrettyään turvallisuushankkeen olevan edellytys viisumivapaudelle.³⁴⁰ Haluttujen näkökohtien saaminen neuvoston työryhmien päätelmiin ja neuvoston päätelmiin todettiin komission työtä ohjaavaksi menetelmäksi.³⁴¹ Rajaturvallisuuden yhdistämisessä yleiseen politiikkaan arvioitiin yhtenä keinona olevan erilaisten selvitysten ja perusteellisten arvioiden tuominen yleiseen tietoisuuteen.³⁴²

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Uhka politiikasta

Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan niin Euroopan unionin sisäisen kuin Venäjän viisumivapautta koskevan päätöksenteon kannaltakin taloudelliset näkökulmat ovat turvallisuusnäkökulmaa merkittävämmässä asemassa. Tässä ajattelussa rajaturvallisuus huomioidaan ainoastaan, mikäli se on ehto taloudellisen hyödyn saavuttamiselle.

Keskinäisriippuvaisen liberalismien teorian kannalta Euroopan unionin ja Venäjän välisissä suhteissa keskustelu viisumivapaudesta on osa yleistä politiikkaa. Riippuvuussuhdetta vahvistavana tekijänä on Venäjän merkityksen lisääntyminen maailmanmarkkinoilla energiavetoisen vientitaloutensa voimin. Euroopan unionin säilyminen Venäjän tärkeimpänä kauppakumppanina tasapainottaa osapuolten välistä suhdetta. Keskinäisriippuvuus luo kuitenkin mahdollisuuden rajaturvallisuuden ohittavalle päätöksenteolle, mikäli merkittävä taloudellinen hyöty on saavutettavissa. Tällainen yllättävä viisumivapauden laukaiseva paine voi syntyä ainakin energiasta. Edellä kerrotun perusteella kompleksisen keskinäisriippuvaisen liberalismien teoria näyttääkin pitävän paikkansa ylemmän ja alemman tason tekijöiden sekoittumisesta. Rajaturvallisuus voidaan ohittaa myös silloin, kun kyse on elämän ja kuoleman kysymyksistä. Rajaturvallisuuden kattavimmin huomioiva ratkaisu viisumivapaudesta voi syntyä ainoastaan tasavertaisessa tilanteessa, jossa kumpikin osapuoli kokee saavuttavansa viisumivapaudella sellaista etua, jota se ei olisi muulla tavoin voinut saavuttaa. Haasteet ovat ainakin osapuolten toisistaan poikkeavien hallintojen vastavuoroisessa ymmärtämisessä ja toimintatapojen hyväksymisessä.

³⁴⁰ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³⁴¹ Rytkönen, Mika, haastattelu.

³⁴² Sarasmaa, Matti, haastattelu.

Euroopan unionin toiminnan tarkastelu institutionaalisen liberalismien ja yhteisön rakenteiden avulla vähentää rajaturvallisuuden ohittavan päätöksenteon mahdollisuutta. Voidaan myös havaita, että viimeaikaiset muutokset Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmässä eivät ole siirtäneet jäsenvaltioiden huomioita valmistelusta pelkkään päätöksentekoon. Päätöksenteon valmistelussa ja käsittelyssä rajaturvallisuus on kiinteästi mukana. Yksistään Euroopan unionin toimet eivät kuitenkaan ole riittävä tae turvaamaan jäsenvaltioiden turvallisuutta, vaikka valmistelut tehtäisiinkin ajoissa ja huolellisesti. Jäsenvaltioiden kattava osallistuminen valmisteluun ja päätöksentekoon on edellytys kaikille jäsenvaltioille sopivan kompromissiratkaisun syntymiseen ja tehokkaaseen käsittelyyn. Jäsenvaltioiden ymmärtäessä viimekätisen vastuunsa rajaturvallisuudesta alueellaan ja osana koko yhteisön rajaturvallisuutta ei uhkaa voida perustellusti nähdä olevan. Tällöin rajaturvallisuus säilyy kiinteänä osana päätöksentekojärjestelmää. On kuitenkin jatkossakin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei rajaturvallisuutta politisoida liiaksi muiden osa-alueiden, kuten ihmisoikeuksien, tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eräänä uhkana viisumivapaudelle voidaan arvioida olevan vähintäänkin mahdollisuuden globalisaation vastaisen toiminnan vahvistumisesta. Tämän voidaan kuitenkin arvioida olevan uhka rajaturvallisuudelle ainoastaan siinä tapauksessa, että se estää kokonaan viisumivapautta valmistelevat rajaturvallisuuden toimenpiteet. Viisumivapautta koskevan päätöksenteon kannalta globalisaation vastainen ajattelu saattaa jopa kehittää rajaturvallisuuden perinteistä mallia.

Euroopan unionin kanta Euroopan unionin ja Venäjän väliseen viisumivapauteen syntyy jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden kannan muodostukseen vaikuttaa maan elinkeino sekä maantieteellinen sijoittuminen Venäjän suhteen. Matkailusta suuret tulot saavissa ja Venäjän ulkorajasta fyysisesti kauempana sijaitsevilla jäsenvaltioilla Venäjän viisumivapautta kannatetaan varauksettomammin, kun taas lähellä Venäjää sijaitsevilla jäsenvaltioilla viisumivapauteen suhtaudutaan pragmaattisemmin. Jäsenvaltioiden erilaisuus tekee päätöksenteosta haasteellisen, sillä pyrkimys viisumivapautta koskevassa päätöksessä lienee jäsenvaltioiden konsensus. Kaikkien jäsenvaltioiden tarpeiden huomioimisen edellytyksenä on huolellinen valmistelu ja jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen valmistelutyöhön.

Jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden taso on erilainen, huolimatta Euroopan unionin lainsäädännön asettamista minimistandardeista. Viisumivapauden kannalta mahdollinen uhka voi syntyä kompromissiratkaisusta, jossa viisumivapauden luoman turvallisuusvajeen korvaaminen toteutetaan keskinkertaisesti rajaturvallisuutensa hoitavan jäsenvaltion tavoitteiden mukaisesti.

Valmistelussa, päätöksenteossa ja kustannusten jakamisessa tulisi myös huomioida riittävän voimakkaasti ne jäsenmaat, jotka kantavat päävastuun viisumivapauden mahdollisista haittavaikutuksista. Toisaalta, asemansa ymmärtävä jäsenvaltio osallistuu viisumivapauden valmisteluun painotetun omatoimistekin.

Tämä alaluvun johtopäätöksenä voidaan todeta, että Venäjän viisumivapaus voi olla uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle ainoastaan siinä tapauksessa, että sitä ei turvallisuusnäkökulman ulkopuolisesta erityisen painavasta syystä haluta huomioida riittävällä tavalla. Tällöin viisumivapaus ei siis itsessään ole uhka vaan lähinnä se, että Euroopan unioni ei tietoisesti katso tarpeelliseksi ottaa sitä huomioon sisäisen turvallisuutensa kannalta. Tämä voi pitää sisällään esimerkiksi toteutettavuusselvitysten laiminlyönnin tai viisumivapaudesta tehtävän päätöksenteon politisoinnin ja siten irrottamisen turvallisuusnäkökohdista. Tiedostetusti Venäjän viisumivapaus ei siten uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuutta. Vakavakaan rajaturvallisuuden uhka ei siten itsessään voi estää viisumivapautta.

5.2 Konkreettinen uhka

Venäjän viisumivapaus ulottuu syvälle Euroopan unionin alueelle. Rajaturvallisuusjärjestelmän avulla tarkasteltuna sillä on vaikutusta kolmansissa maissa toimiviin Euroopan unionin jäsenmaiden edustustoihin, yhteistyön järjestelyihin jäsenmaiden ja Venäjän välillä, ulkorajan rajatarkastuksiin maarajoilla, lentokentillä ja satamissa sekä jäsenvaltioiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön yhteisön alueella. Vastavuoroisuuden ymmärtäminen ja yhteisen uhan tiedostamisen luo edellytykset kaikilla tasoilla toteutettavalle yhteistyölle.

Seuraavissa alaluvuissa esitetyt vaikutukset koskevat periaatteessa kaikkia jäsenvaltioita. Eniten ne vaikuttavat kuitenkin niiden jäsenvaltioiden toimintaan, joilla on yhteistä ulkorajaa Venäjän kanssa ja joiden rajat ylittävästä liikenteestä merkittävä osa on Venäjän kansalaisia. Samoihin jäsenvaltioihin kohdistuvat toiminnan muutosten lisäksi myös arvioitavissa olevat konkreettiset uhat.

5.2.1 Rajaturvallisuuden ensimmäinen taso

Viisumiharkinnan poistuessa rajaturvallisuuden ensimmäiseltä tasolta on aiemmissa tutkimuksissa ilmiönä arvioitu olevan sukkuloinnin lisääntymisen. Siinä venäjän kansalaiset oleskelevat laillisessa tai rikollisessa tarkoituksessa Euroopan unionin alueella enintään kolmen kuukauden jakson kerrallaan. Rajaturvallisuudelle sukkulointi on uhka niissä tapauksissa,

joissa alueella oleskellaan rikollisessa tarkoituksessa. Jos henkilön tekemää rikollista toimintaa ei havaita sisämaassa rikostorjunnan tai ulkomaalaisvalvonnan keinoin, ei siihen voida tehokkaasti puuttua rajatarkastuksissakaan.

Euroopan unionin ja Venäjän välisten viisumihelpotusten voidaan arvioida lisäävän väärinkäyttömahdollisuuksia laittoman maahantulon tarkoituksessa. Viisumivapaus saattaa siis johtaa tilanteeseen, jossa todellinen maahantulotarkoitus salataan rikollisin perustein.

Viisumiharkinnan poistuminen muuttaa ulkomaiden edustustoihin sijoitettujen yhdysmiesten käyttöperiaatteita. Euroopan unionin laajuisen yhteistoiminnan lisääntyminen yhdysmiesten toiminnassa korostuu viisumivapauden tultua voimaan. Yhteistyö liikenteenharjoittajien kanssa lienee myös yksi kasvava toiminnallinen alue.

Rajaturvallisuuden ensimmäisellä tasolla havaittujen väärennösten paljastaminen siirtyy kolmannelle tasolle sekä toisella tasolla tehtävään yhteistyöhön naapurimaan rajavalvontaviranomaisten kanssa. Myös neljännen tason sisämaassa tapahtuvassa ulkomaalaisvalvonnassa voidaan paljastaa väärennöksiä, mutta toiminnallisesti se ei ole tehokasta ulkomaalaisten vaikean havaittavuuden ja tarkastusten satunnaisen luonteen vuoksi.

5.2.2 Rajaturvallisuuden toinen taso

Kansainvälinen yhteistyö Venäjän kanssa sekä jäsenvaltioiden välinen rajavalvontayhteistyö asettuu uusien haasteiden eteen. Rajatarkastuksiin tottumattomat uudet rajanylittäjät edellyttävät vähimmilläänkin lisääntynyttä neuvonnan tarvetta. Samalla on todennäköistä, että tahattomat ongelmat ja väärinkäytökset tarkastuksissa lisääntyvät.

Viisumivapauden arvioidaan skenaariossa lisäävän rikollisuutta. Havaitut rikostapaukset lisääntynevät Venäjän rajatarkastuksissa liikennemäärän kasvua vastaavasti. Jälkikäteen havaitut rikostapaukset saattavat lisääntyä havaittuja rikoksia voimakkaammin. Havaittujen rikosten osalta merkittävässä asemassa on kansainvälinen ja kahdenvälinen rikostorjuntayhteistyö, jonka avulla havainnot rikoksista ja uusista tekemuodoista saadaan välitettyä lyhyellä viiveellä naapurivaltion viranomaisille.

Jäsenvaltioiden välisen rajavalvontayhteistyön kannalta tulevaisuudenkuva saattaa edellyttää yhteisten rajainterventoryhmien käyttöä. Viisumivapaus on merkittävä kaikkien jäsenvaltioiden kannalta lentoliikenteen verkoston ulottuessa jokaisen jäsenvaltion sisäosiin. Lentoliikenteen kontrollit estänevät kuitenkin avoimemman rikollisuuden vapaan etenemisen. Venäjän

suurimpia kaupunkeja lähellä olevat sekä Venäjän ja Euroopan välisten valtateiden varrella sijaitsevat jäsenvaltiot kokevat viisumivapauden vaikutukset voimakkaimmin. Jäsenvaltioiden selviämistä ulkorajojen valvontavastuustaan kansallisilla resursseilla on vähintäänkin seurattava ja valmistauduttava yhteisten voimavarojen käyttöön.

5.2.3 Rajaturvallisuuden kolmas taso

Henkilön viisumiharkintaan liittyvän ennakkotarkastuksen poistuessa tarkastusvelvoite siirtyy rajaturvallisuuden kolmannelle tasolle. Konkreettisena määränä tämä voi tarkoittaa noin prosentin rikollisuushavaintojen lisääntymistä suhteessa rajanylittäjien määrään, joka vastaa nykyisten kielteisten viisumipäätösten määrää. Lisääntyneiden tapausten lisäksi rajatarkastukset laajenevat mahdollisesti erilaisten liitännäisasiakirjojen tarkastamiseen.

Lisääntyneen liikenteen ja havaittujen puutteiden ja väärinkäytösten määrä vaikeuttaa edelleen vaikeasti havaittavien rikosten, kuten ihmiskaupan havaitsemista. Tapausten havaitseminen siirtyneekin yhä enemmän rajaturvallisuuden ensimmäisen tason ennakkolliseen toimintaan sekä neljännen tason sisämaassa ja Euroopan unionin sisällä tapahtuvaan rikostorjuntatyöhön.

Lisääntyvä liikenne itsessään asettaa laajoja haasteita rajatarkastuksiin. Tehokkaan rajanylityspaikan ulkovalvonnan toteuttaminen, odotusaikojen hallitseminen, infrastruktuurin tehokkuuden kehittäminen ja ylläpitäminen sekä henkilöresurssien hallinta ovat ainoastaan osa lisääntyvän liikenteen mukanaan tuomista haasteista. Samalla tulee jatkuvasti tarkasteltavaksi se, miten merkitsevässä asemassa viisumivapaudella tavoiteltava liikenteen sujuvuus on liikenneturvallisuuden, yleisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden kannalta. Onnistuminen kolmannella tasolla edellyttää kaikkien rajaturvallisuusmallin tasojen saumatonta yhteistyötä.

Tekniikan tuottama rajatarkastuskyky muodostunee niin suureksi, että sen tuottamaa lisäarvoa rajatarkastuksissa ei kyetä enää palauttamaan henkilötyövoimalla. Toisaalta henkilöstöä ei voida resurssien puitteissa lisätä liikenteen kasvua vastaavalla tavalla. Henkilöihin perustuvan rajatarkastusjärjestelmän ylläpito automaattista tekniikkaa korvaavana keinona ei ole tuottavuuden kannalta perusteltua johtuen korkeista kustannuksista ja henkilöstöpolitiikalle luonteenomaisesta pitkäjänteisyydestä. Rajatarkastajien asema muuttunee rajatarkastusprosessin ohjaajiksi sekä vaativimpien rajatarkastusten ja jatkotoimenpiteiden suorittajiksi.

Riskianalyysin merkitys rajaturvallisuuden työkaluna kasvanee. Euroopan unioni tuottaa jäsenvaltioiden omaa riskianalyysiä tukevaa tietoa. Havaittujen ja jälkikäteen ilmitulleiden ri-

kosten tutkintatietoja arvioidaan tällöin selvitettyä rajatarkastusten heikkoja kohtia. Riskianalyysitoiminnassa tavoitteena lienee siirtyä jälkikäteen tapahtuvasta arvioinnista ennakkoliseen arviointiin. Arvioinnin tueksi liitetään yhä kiinteämmin teknisten valvontajärjestelmien koko yhteisön alueelta tuottama valvontatieto.

Rajaturvallisuusviranomaisten keskeisenä haasteena tulee tulevaisuudessakin olemaan taistelu supistuvista resursseista. Rajaturvallisuutta tukevan toiminnan riittävä taso on turvattava varsinaisen tarkastustyön lisäksi. Suunnitelmissa on pyrittävä yhä enemmän ennakkointiin ja lähitulevaisuuden arviointiin nykyisyyteen reagoinnin sijaan. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän tuottama lisäarvo kansallisille rajaturvallisuusviranomaisille on saatava aiempaa tuottavampaan käyttöön.

5.2.4 Rajaturvallisuuden neljäs taso

Sisämaassa toteutettavilla toimilla ei korvattane jatkossakaan rajaturvallisuuden kolmannella tasolla toteutettavia tarkastuksia. Neljännen tason avulla kuitenkin pyritään vaikuttamaan siihen, että rajatarkastuksissa havaitsematta jääneiden tai rikollisessa tarkoituksessa laillisesti maahan saapuneiden tapausten paljastumisriski on riittävä ennaltaehkäisemään rikollista toimintaa.

Neljännellä tasolla havaittujen tapausten taustatekijöitä on kyettävä käyttämään tehokkaasti tulevien rajatarkastusten apuna. Keskeisen osan sisämaan viranomaisyhteistyön tehokkuudesta muodostavat toimivat ja säännölliset yhteistoimintasuhteet. Viranomaisten keskinäinen tietojenvaihto ja osallistumismahdollisuuksien varaaminen edistävät kunkin viranomaisen oman toiminnan kehittämistä. Yhteisten tutkintaryhmien avulla vaikutetaan jatkossakin keskeisiksi arvioituihin monialarikollisuuden tapauksiin.

Tekniset järjestelmät luovat mahdollisuuden tehokkaaseen ulkomaalaisvalvontaan. Teknisten järjestelmien avulla voidaan tehostaa kaikkien yhteisön alueelle saapuneiden ulkomaalaisten maassaoloajan valvontaa. Järjestelmien avulla jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevat voidaan yksilöidä jatkotoimien kohdentamiseksi. Myös yhteisen tilannekuvan tehokas hyödyntäminen lisää neljännen tason toiminnan tehokkuutta.

Ennakkotarkastusten poistuminen ensimmäiseltä tasolta sekä liikennemäärän lisääntyminen kolmannella tasolla aiheuttavat vakavimpien ja vaikeimmin havaittavien rikosten paljastamisen siirtymisen enenevissä määrin neljännelle tasolle. Keskeisimpinä rikoksina näistä ovat

ihmiskaupparikokset ja laittomaan maahantuloon liittyvät rikokset. Muutokseen voidaan vastata kehittämällä viranomaisyhteistoimintaa.

5.3 Rajaturvallisuuden vastaisu

Kansallinen vastuu rajaturvallisuudesta on Euroopan unionin jäsenvaltioilla. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kokonaisuudessa jäsenvaltioiden rajaturvallisuus on yhdistetty rajaturvallisuutta koskevan ylikansallisen lainsäädännön avulla yhdeksi jäsenvaltioilta minimistandardeja edellyttäväksi järjestelmäksi, jota tukee ja jonka toimintaa koordinoi Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto. Tällä organisaatiolla toteutetaan rajaturvallisuutta koskevat toimenpiteet uhkiksi arvioituihin ilmiöihin. Tässä luvussa aiemmin käsitellyn perusteella voidaan todeta, että Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden aiheuttama uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle on moniulotteinen. Turvallisuuskysymyksissä ei kuitenkaan ole edullista jäädä toteajan asemaan, vaan kielteisiin ilmiöihin on pyrittävä vastaamaan mahdollisemman kattavasti yhteiskunnan etu turvaten. Tälle turvallisuudelle Euroopan unioni on asettanut minimistandardit yhteisen lainsäädännön avulla.

Rajaturvallisuuden perusjärjestelyt Euroopan unionissa ovat hyvällä tasolla. Nykymuotoisen arviointi- ja tarkastustyön jatkaminen varmistaa nykyisten ja uusien jäsenvaltioiden minimistandardit täyttävän rajaturvallisuuden tason. Rajaturvallisuuden vastaaminen globalisaation mukanaan tuomiin haasteisiin edellyttää kuitenkin rajaturvallisuusjärjestelmän aktiivista kehittämistä niin lainsäädännön kuin yksittäisten teknisten ratkaisujenkin osalta. Lainsäädännön jatkuvan kehittämisen sijaan vaihtoehtona olisi harkittava joustavaa lainsäädäntöä, jonka rajoissa rajaturvallisuutta voitaisiin johdetusti kehittää. Tämä edellyttää kuitenkin jäsenvaltioilta nykyistä laajempaa ymmärrystä ja hyväksyntää Euroopan unionin rajaturvallisuuselementtien suhteen. Unionin päätöksentekoprosessin joustavuutta olisi kehitettävä nykyisestä, jotta se voisi tehokkaammin hyödyntää teknisten järjestelmien nopean kehityksen. Yhdennetyn rajaturvallisuuden mallia ei ole tarpeellista muuttaa viisumivapauden tullessa voimaan, sillä rajaturvallisuuden kokonaisuutenaan jää edelleen niin viisumivelvollisia kuin viisumivapaitakin maita.

Viisumivapauteen liittyvien tiekarttojen edellytyksistä on pidettävä kiinni. Päätöstä viisumivapaudesta ei tulisi tehdä ennen kuin rajaturvallisuuden kannalta kaikki edellytetyt toimet on toteutettu, tarkastettu ja hyväksytty. Uusia vaatimuksia viisumivapaudelle ei kuitenkaan tulisi esittää yleisestä kehityksestä huolimatta, vaan kyseinen kehitystoiminta tulisi liittää jatkokehi-

tyshankkeisiin viisumivapauden jälkeisen yhteistyön piirissä. Näihin kehityshankkeisiin sisältyvät ainakin erilaiset toteutettavuusselvityksessä ilmenevät kehitystarpeet.

Keskeisenä tekijänä rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta on sen pitäminen riittävän etäällä yleisestä politiikasta. Rajaturvallisuustoimenpiteiden tulee kuitenkin olla yleisen politiikan päämäärien kannalta perusteltuja, hyväksyttäviä ja tavoiteltavia. Rajaturvallisuudessa on jatkossakin varauduttava toiminnan osittaiseen toteuttamiseen pysyvin tilapäisjärjestelyin, etenkin kiihtyvässä kamppailussa resursseista muiden turvallisuustoimijoiden kanssa.

Vaikuttaminen Euroopan unionissa on keskeistä niin unionin rajaturvallisuuden rakentamisen kuin jäsenvaltioiden rajaturvallisuustarpeiden huomioimisenkin kannalta. Tehokkaaseen vaikuttamiseen pääseminen edellyttää rajaturvallisuustoimijalta koko valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän kattavaa osallistumista. Lisäksi on huomioitava valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän ulkopuoliset toimijat, joilla on vaikutusta viralliseen organisaatioon. Onnistuakseen vaikuttamisen on oltava suunnitelmallista.

Rajaturvallisuuden kannalta keskeinen konkreettinen haaste on massarikollisuuden lisääntyminen. Rajaturvallisuusjärjestelmään sisältyvänä tehokkaana keinona on rajat ylittävän yhteistyön lisääminen ja massarikollisuuden sijoittaminen yhteistyön pääkohteeksi. Tällöin ei tule kuitenkaan sivuuttaa ongelmaa kaikkein vaikeimpien rikostapausten paljastamisessa.

Varsinaisen rajaturvallisuustoiminnan tukemiseksi on kehitettävä uusia teknisiä sovelluksia ja hyödynnettävä yleisen tekniikan kehittymistä. Järjestelmien tulee olla koko Euroopan unionin kattavia siten, että jäsenvaltioiden rajaturvallisuusjärjestelmien tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää niin muiden jäsenvaltioiden kuin unionin rajaturvallisuustoimijoidenkin työssä. Vähintään järjestelmien lopputuotteet on saatettava myös muiden turvallisuusviranomaisten käyttöön. Samaten muiden viranomaisten tuottamaa tietoa on hyödynnettävä tehokkaasti järjestelmissä osana muuta tietoa.

Etenkin niissä maissa, missä Venäjän kansalaiset muodostavat merkittävän osan kokonaisliikennemäärästä tulee harkittavaksi uusien toimintatapojen käyttöönotto. Harkittavaksi tulee ainakin tarkempien tarkastusten kohdentaminen riskianalyysin ja rikostorjunnan profiilien perusteella ainoastaan pieneen osaan liikenteestä, pääosan kulkiessa automaattiseen rajatarkastukseen. Tehokkaasti toteutettuna toimintapa edellyttää tekniikan ja rajatarkastustaktiikan yhdistämistä siten, että profiloinnin perusteella suoritettavat tarkastukset eivät hidasta muuta liikennevirtaa. Harkittavaksi tulee myös rajanylityspaikan rakenteiden kehittäminen toiminta-

tapaa tehokkaasti tukevaksi. Tuottavuuden kannalta viisumivapaudessa rajaturvallisuuden henkilöstöresurssien käyttöaste nousee, mikä edellyttää resurssien yhä tehokkaampaa johtamista kaikilla organisaatiotasolla.

5.4 Pohdinta

Tutkimuksessa on arvioitu Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden mahdollista uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Tutkimusmenetelminä on käytetty skenaariomenetelmää ja Delfoi-kyselyä, joiden tuloksia on syvennetty haastatteluilla. Tuloksia on tarkasteltu suhteessa Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmään ja nelitasoiseen rajaturvallisuusjärjestelmään. Tutkimuksen lopussa on arvioitu, mitä voidaan tehdä rajaturvallisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuksen näkökulma on rajaturvallisuudessa. Rajaturvallisuuden syvemmän tarkastelun avulla olisi tutkimuksessa voitu päästä lähemmäs etenkin jäsenvaltioiden tosiasiallisia rajaturvallisuustoimintoja. Tällöin kuitenkin huomio olisi siirtynyt Euroopan unionista jäsenvaltioihin. Toisaalta rajaturvallisuuden syvällisempi tarkastelu olisi muuttanut tutkimuksen luonteen strategisen tutkimuksen yleiseen teoriakehykseen osin sopimattomaksi. Pääosa tutkimuksessa käsitellyistä rajaturvallisuustoiminnoista liittyy rajatarkastuksiin, rikostorjuntaan ja eritasoiseen yhteistyöhön. Keskittyminen edellä mainittuihin kokonaisuuksiin on perusteltua, sillä suurimpien vaikutusten voidaan arvioida kohdistuvan edellä mainittuihin kokonaisuuksiin.

Skenaariotutkimuksen avulla luotua tulevaisuudenkuvaa kehitettiin ja täydennettiin Delfoi-kyselyn ja haastattelujen avulla. Tulevaisuudenkuvan voidaan arvioida olevan perusteltu ja ymmärrettävissä. Tulevaisuuskuvan tarkastelut on esitetty tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ytimekkyyden säilyttämiseksi, eikä siitä syystä kaikkea viitattua lähdemateriaalia ole avattu tutkielmassa luettavaan muotoon.

Tutkimuksen prosessinäkökohtia voidaan tarkastella johtamisen, osallistumisen ja menetelmävalinnan avulla. Tutkimustyön hyväksyttävyyteen on pyritty käyttämällä monipuolisesti viranomaislähteitä sekä asiantuntijoiden osallistumista edellyttävillä tutkimusmenetelmillä. Tutkimuksessa esitetyt näkökohdat ovat mahdollisia toteuttaa myös käytännössä. Sidosryhmät osallistuivat tutkimukseen osana Delfoi-tutkimusta ja haastatteluja. Skenaariot on valittu menetelmäksi niiden toimintalogiikan ymmärrettävyyden vuoksi. Skenaarioiden täydentäminen ja syventäminen Delfoi-tutkimuksen avulla on ymmärrettävyyden kannalta perusteltu ratkai-

su. Tutkimuksen laatu on suhteessa tutkimukseen käytettyyn työpanokseen. Valituilla menetelmillä on löydetty perustellut vastaukset tutkimusongelmiin.

Aiemmin luvussa 3.1.2 esitetyistä tieteellisyyden kriteereistä relevanssivaatimus ja koherenssivaatimus on saavutettu hyvin. Läpinäkyvyyden vaatimus on pyritty saavuttamaan Delfoi-kyselyn avulla sekä perustelemalla tehdyt väittämät. Tieteellinen vakuuttavuus on tutkimuksessa pyritty saavuttamaan laajahkolla teoriapohjalla sekä usean tutkimusmenetelmän perustellulla yhdistämisellä. Tutkimus on pyritty tekemään tutkimusmenetelmien mukaisesti. Tulevaisuustutkimuksen keskeisiä ongelmakohtia on pyritty tietoisesti välttämään tutkimusprosessissa.

Tutkimuksen lähdemateriaalin perusteella on mahdollista päätyä myös toisiin tutkimustuloksiin. Skenaariotutkimuksen ja Delfoi-tutkimuksen luonne huomioiden tämä onkin ymmärrettävää, sillä esimerkiksi asiantuntijoiden valinnalla on merkitystä tutkimustulosten kannalta. Eri menetelmillä saatuja tutkimustuloksia on pyritty varmentamaan triangulaatiolla. Tutkimustulosten luotettavuutta voidaan edelleen kehittää täydentämällä tutkimusta esimerkiksi laajentamalla Delfoi-menetelmän käyttöä, lisäämällä asiantuntijahaastatteluita sekä käyttämällä laajemmin muita tulevaisuudentutkimuksen metodologioita. Esimerkiksi systeemianalyysin laatiminen Euroopan unionista ja Venäjästä voisi tuottaa uutta tutkimustietoa etenkin teorioiden soveltuvuuden kannalta. Toisaalta tutkimuksessa esitetty kuva toimijoiden motiiveista suhteessa teorioihin on osa systeemianalyysia, ellei jopa sen lopputulos.

Tutkimustulosten hyväksyttävyys on kohtuullinen, etenkin kun huomioidaan useiden tutkimusmenetelmien yhdistäminen sekä tutkimukseen osallistunut monitahoinen asiantuntijajoukko. Uusien asiantuntijahaastattelujen avulla on mahdollista syventää edelleen Euroopan unionin ja Venäjän yleisen politiikan käsittelyä ja parantaa laajemminkin tutkimustulosten hyväksyttävyyttä. Myös tutkimuksen perustana oleva tieto on tulevaisuustutkimukselle ominaisen sirpaleista. Osa tutkielman kannalta tärkeästä tiedosta on jäänyt todennäköisesti havaitsematta. Kokonaisuutena tutkimusmenetelmien yhdistäminen onnistui tutkimuksessa hyvin. Tutkimuksen lähdekritiikki on suoritettu valittaessa tutkimuksen lähteitä. Epäluotettavaksi luokiteltua lähdettä ei ole otettu tutkielman lähteeksi. Pääosa tutkielmassa käytetystä materiaalista on peräisin viranomaislähteistä. Tutkimuksessa on käytetty myös aiempia tutkimuksia sekä lehdistössä esitettyjä virkamiesten lausuntoja. Teoriaosassa käytettyjä lähteitä on lainattu useasti valittua teoriaa ja tulevaisuudentutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa, joten niiden voidaan arvioida olevan luotettavia tutkimuksen teoriapohjan luomisessa. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen perustuu viranomaistoimintaan, joten viranomaislähteitä voidaan pitää tutki-

muksen kannalta luotettavina. Lähteinä käytetyt aiemmat tutkimukset on tehty tieteellisin perustein, eikä tutkimustulosten luotettavuutta ole erityistä syytä epäillä. Lehdistöstä poimitut lausunnot ovat olleet sitaatteja, joiden oletetaan olevan mainittujen henkilöiden sanataarkkoja toisinnoksia. Lähteiden arvioiminen ja epäluotettavien lähteiden karsiminen tiedonhakuvaiheessa on voinut johtaa jonkin heikon signaalin tai heikosti tunnetun merkittävän lähteen karsitumiseen.

Tutkimukseen käytössä ollut aika rajoitti tutkimuksen laatua. Empiirisen aineiston kerääminen, käsittely ja analysointi olisivat edellyttäneet pidemmän ajanjakson kuin nyt käytössä ollut vajaa vuosi. Tutkimuksen laatua olisi voitu parantaa nykyisestä, jos resursseja olisi ollut työajallisesti käytössä enemmän tutkimustyöhön. Delfoi-tutkimuksen käsittely ja haastattelujen tekeminen opetuksen läpivientisuunnitelman mukaisina ajanjaksoina ei onnistunut empiirille tutkimukselle tyypillisestä ajallisesta joustavuudesta johtuen. Delfoi-kyselyn palautusaikojen venyminen ja asiantuntijahaastatteluiden ajankohtien sopimattomuus tutkimustyölle varattuihin ajankohtiin ei puolla empiirisen tutkimuksen tekemistä opinnäytetyönä. Tutkimuksen empiirisen aineiston keräämistä ei myöskään edesauttanut opintojen paikallaolovelvoite ja ainutkertaisten opintojaksot.

Tutkimuksen hyödynnettävyyden ja käytettävyyden nykyisessä muodossaan ratkaisee rajaturvallisuuden vastuuviranomainen. Käytettävyyttä harkittaessa tulee ottaa huomioon, että tutkimuksessa esitettyjen keinojen käyttäminen ei yksistään takaa halutun tulevaisuuden saavuttamista. Toiminnaksi muutetut keinot korkeintaan lisäävät halutun tulevaisuuden todennäköisyyttä.

Tutkimuksen aihepiirin liittäminen yleiseen teoriakehykseen onnistui kohtuullisesti. Kolmen teorian yhdistäminen onnistui hyvin, vaikkakin niiden tuottama lisäarvo oli tutkimuksen kannalta lähinnä jäsentävä, selventävä ja vain osittain tutkimustuloksiin ohjaava. Tutkimukseen valittujen teorioiden liittäminen rajaturvallisuustoiminnan kannalta tarkasteltuun Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauteen onnistui kohtuullisesti. Valittu vuorotteleva käsittelytapa teoriaosissa oli teorian ja käytännön yhdistämisen kannalta onnistunut ratkaisu. Luettavuuden kannalta ratkaisu ei ole paras mahdollinen, sillä teoriaosa vaikuttaa silmäillen varsin pitkähköltä. Luettavuutta ja jatkokäytettävyyttä on kuitenkin parannettu jakamalla tutkimus selkeisiin lukuihin sekä laatimalla yhteenvetoja tutkimuksen laajimpiin lukuihin.

Delfoi-tutkimuksen tieteellisyys toteutui tutkimuksessa varsin hyvin. Keskeisenä puutteena oli asiantuntijoiden pieni lukumäärä, jota pyrittiin korvaamaan tutkimuksessa myöhemmin

tehdyillä asiantuntijahaastatteluilta. Argumentoivasta Delfoi-kyselystä olisi ollut mahdollista saada huomattavasti enemmän syvällisempää aineistoa, mikäli vertailtavia argumentteja olisi ollut enemmän. Asiantuntijoiden valinnan osittainen jättäminen vastaajaorganisaation päätettäväksi oli olosuhteisiin nähden onnistunut ratkaisu. Ratkaisua arvioitaessa tulee ottaa huomioon opinnäytetyön ajalliset reunaehdot sekä vastaajaorganisaatioiden ja vastaajien arvostaminen työajan hallinnan kannalta. Vastaavanlaisen Delfoi-kyselyn toteuttaminen virallisorganisaation tukemana tutkimuksena opinnäytetyön sijaan olisi voinut johtaa parempaan lopputulokseen. Tällöin tulisi kuitenkin tarkasti harkittavaksi Delfoi-tutkimuksen kustannus-tehokkuus suhteessa tutkimuksella saataviin tuloksiin.

Valitut tutkimusmenetelmät soveltuvat rajaturvallisuutta käsittelevään tulevaisuudentutkimukseen varsin hyvin. Menetelmien avulla voidaan luoda yleinen tulevaisuudentila, jolloin tosin joudutaan osittain luopumaan aiheen käsittelyn syvyydestä. Laajan ja monialaisen asiantuntijajoukon tehokas hyödyntäminen parantaa tutkimustulosten yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja ehkäisee paradigmasokeutta. Asiantuntijoiden motiivien selvittäminen ennakolta parantaa motivaatiota osallistua tutkimukseen. Asiantuntijajoukon valinnassa ei tule karsia pois aiheen rajojen reunoille asettuvia toimijoita, sillä argumentaation avulla asiantuntijoiden vastaukset voidaan asettaa keskinäiseen järjestykseen. Argumentaatioperusteinen arviointi myös tasoittaa asiantuntijoiden keskinäisiä eroja, jotka eivät tutkimusmenetelmän kannalta ole riippuvuussuhteessa asiantuntijan edustaman virallisorganisaation asemaan tutkimuksen aiheen kannalta. Tässä tarkoituksessa virallisorganisaatio toimiikin ainoastaan oppaana, joka todennäköisemmin ohjaa asiantuntijan luo. Asiantuntijoiden monialaisen joukon voidaan myös olettaa paljastavan toisille toimialoille havaitsematta jääviä näkökohtia, jotka puolestaan voivat johtaa heikkojen signaalien havaitsemiseen.

Tutkimuksen käytännön toteuttamistavoissa on opinnäytetyölle ominaisesti kehitettävää. Delfoi-kysely olisi tullut aloittaa aiemmin ja sen käsittelyyn olisi tullut jo lähtökohtaisesti varata aikaa tutkimukseen varattujen ajanjaksojen ulkopuolelta. Tutkimuksen tiedonhaun tehokkaaksi suuntaamiseksi teoriakehyksen tulisi olla valmis ennen tutkimuksen empiirisen aineiston keräämistä. Tässä onnistuttiin ainoastaan osittain, sillä tutkimuksen teoriaosat täydentyivät vielä Delfoi-kyselyn aikana. Myös Delfoi-kyselyn tulisi olla analysoitu ennen haastattelujen aloittamista, jotta kyselyyn osallistuneiden asiantuntijoiden argumenttien perusteella tehtyjä johtopäätöksiä voitaisiin tarkastella haastatteluissa kriittisesti. Tässäkin onnistuttiin ainoastaan osittain, sillä kyselyn tulosten analysointi oli vielä kesken ensimmäisen asiantuntijahaastattelun aikana. Esitetyistä kehitystarpeista huolimatta tutkimuksen voidaan katsoa kokonaisuutena olleen toteuttamiskelpoinen, joskin työläs toteuttaa.

Tutkimuksessa tiedostettiin tekijän asema tutkimusaiheen kannalta. Osittain ulkopuolisen arvioitavaksi jää tutkijan objektiivisuus, johon pyrittiin tietoisesti paradigmasokeutta välttämällä.

Tutkimuksen käytettävyys on hyvä, etenkin jos otetaan huomioon aiheen ajankohtaisuus ja yleinen kiinnostavuus. Tutkimuksen avulla voidaan yleiseen tietoisuuteen tuoda niitä näkökohtia, joihin on syytä etenkin rajaturvallisuuden kannalta kiinnittää huomiota viisumivapauden arvioinnissa. Etenkin tutkimuksen vaikuttamismahdollisuuksia käsittelevä osa on hyödynnettävissä koko Euroopan unionissa. Muut tutkimuksen osat edellyttävät jäsenvaltioissa jatkotutkimusta, jolla tutkimustulokset voidaan liittää osaksi valtiollista järjestelmää.

Tutkimuksen kannalta tulee huomioida ajankohta, jolloin tutkimus on tehty. Vallitseva tilanne sekä yhteiskunnallinen pintakeskustelu ovat saattaneet vaikuttaa tutkimustuloksiin. Vaikutusta ei kuitenkaan käytössä olevien tutkimusmenetelmien avulla ole kyetty perustellusti havaitsemaan, joten tutkimuksen lopputulosten kannalta sillä saattaa olla vaikutusta etenkin tulevaisuudenkuvan pitävyydessä viisumivapauden toteutumishetkellä. Samalla tulee kuitenkin havaita kyseisen ilmiön kiinteä liitos tulevaisuudentutkimuksen epävarmaan luonteeseen.

Jatkotutkimusaiheet liittyvät tässä tutkimuksessa yleiselle tasolle jääneiden aiheiden syvällisempään käsittelyyn. Ensimmäisenä jatkotutkimusaiheena on Euroopan unionin ja Venäjän välisten suhteiden tutkiminen viisumivapaudesta tehtävän päätöksen kannalta. Tutkimuksessa tulisi arvioida politiikan ja talouden näkökulmista päätöksen painoarvo suhteessa turvallisuuteen. Toisena jatkotutkimusaiheena ovat rajaturvallisuuden vaikutuskeinot Euroopan unionissa. Tutkimuksessa tulisi selvittää miten Euroopan unionin rajaturvallisuustoimijat vaikuttavat unionin päätöksentekoon sekä jäsenvaltion vaikutusmahdollisuudet. Tutkimuksen tuloksena tulisi esittää unionin vaikutussuhteiden järjestelyt sekä jäsenvaltion vaikutuskeinot. Kolmantena jatkotutkimusaiheena on Euroopan unionin tai Suomen toimenpiteet Venäjän viisumivapauteen varautumisessa. Tutkimuksessa tulisi yksilöidä tarvittavat kehittämistoimet aikatekijöihin sitoen. Tutkimus tulisi tehdä riittävän ajoissa ennen viisumivapauden alkamista, jotta valmisteltavat toimet voitaisiin käynnistää viranomaisissa riittävän ajoissa. Jatkotutkimusaiheista ainakin kahden ensimmäisen voidaan arvioida soveltuvan strategisen tason tutkimuksiksi.

KUVALUETTELO

Kuva 1: Tutkimusasetelma	6
Kuva 2: Kansainvälisten ja ylikansallisten instituutioiden jako	30
Kuva 3: Euroopan unionin yhdenmety rajaturvallisuusjärjestelmä	45
Kuva 4: Euroopan unionin rajaturvallisuusstrategia	48
Kuva 5: Nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä Suomessa	51
Kuva 6: Euroopan unionin ja Venäjän motiivit ja niitä selittävät teorial	54
Kuva 7: Tutkimusprosessi	73

LÄHTEET

1. TUTKIMUKSET

Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti, Samalla puolella – eri puolilla rajaa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia & Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvens Print, Tampere, 2008.

Hämynen, Laura, Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmisteluun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108, Helsinki, 2011.

Hämäläinen, Erkki, Eurooppalaistuva lainvalvonta – Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009, Tampereen yliopistopaino Oy – Juvens Print, Tampere, 2009.

Juntunen, Alpo, Venäjän imperiumin paluu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 25, Edita Prima Oy, Helsinki, 2009.

Kurvinen, Janne, Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehitys ja rooli osana integraatioprosessia, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2010.

Lahtinen, Jouni, Rajaturvallisuus 2020, Pro Gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.

Leminen, Mikko, Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.

Lintonen, Raimo, Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, Maanpuolustuskorkeakoulu Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 9, Helsinki, 1996.

Niemenkari, Arto, Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003.

Nikku, Pasi, EU-Suomen rajaturvallisuus, Kandidaatin tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Nura, Valentina, ”Ei Eurostarin vauhtia mutta edeten kuitenkin”: Euroopan unionin viisumipolitiikka Kosovon tapauksessa, Lapin yliopisto, 2011.

Pullat, Risto, Järjestäytynyt rikollisuus Nyky-Virossa ja naapurimaissa, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 23/2003, OYJ Edita, Helsinki, 2003.

Riissanen, Urpo, Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Riissanen, Urpo, Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009.

Saarinen, Sampo, Kohti viisumivapautta? – Viisumipolitiikka Putinin Venäjän ja Euroopan unionin suhteissa Suomen näkökulmasta tarkasteltuna, Turun yliopisto, 2007.

Salo, Ahti, Ennakointi ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 18/2003, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2003.

2. KIRJALLISUUS

- Ahti, Salo, Ennakointi. ja tulevaisuuskuvat tutkimus- ja kehittämisohjelmissa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 18/2003, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2003.
- Arajärvi, Pentti & Raitio, Juha, Oikeustieteiden valintakoekirja Joensuun yliopistoon 2007, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 18, 2007.
- Asplund, Johan, Teorier om framtiden, Liberförlag, Stockholm, 1979.
- Baev, Pavel K., Russian Energy Policy and Military Power, Putin's quest for greatness, Routledge, Oxon, England, 2008.
- Balaam David N. & Veseth Michael, Introduction to International Political Economy, Pearson Education Inc., Courier Companies Inc., Stoughton, 2008.
- Brannen, J. (toim.), Mixing methods: qualitative and quantitative research, Aldershot, Avebury, 1992.
- Buzan, Barry, People, States & Fear, Harvester Wheatsheaf, Billing and Sons Ltd, Worcester, Great Britain, 1991.
- Creswell, John W., Research design, Qualitative & Quantitative Approaches, Thousand Oaks, Sage, California, 1994.
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (toim.), Handbook of Qualitative Research, Sage Publications, Thousand Oaks, 2000.
- Finkenauer, James O., Russian Transnational Organized Crime and Human Trafficking, teoksessa Global Human Smuggling, Kyle, David & Koslowski, Rey (toim.), The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2001.
- Forsberg Thomas, Kivimäki Timo & Laakso Liisa (toim.), Europe in Context, Finnish International Studies Association, Mutiprint/Otamedia, Espoo, 2007.
- Glesne, Corrine & Peshkin, Alan, Becoming Qualitative Researches, An Introduction, Longman Publishing Group, New York, 1992.
- Haas, E. B., The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Helsinki University Press, Yliopistopaino, Helsinki, 2000.
- Hollis, Martin & Smith, Steve, Explaining and Understanding International Relations, Clarendon Press, Oxford, 2003.
- Hopf, Ted (toim.), Russia's European Choice, Palgrave Macmillan, New York, 2008.
- Jackson, Robert & Sörensen, Georg, Introduction to international relations, Oxford University Press, Ashford Colour Press, Ashford, 2003.
- Jantsch, Erich, Technological Forecasting in Perspective, OECD, Paris, 1967.

Kahn, Herman & Wiener, Anthony, *The Year 2000*, The Macmillan Company, New York, 1967.

Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: *Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset*, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Kirjakas/Tallprint, Helsinki, 2002.

Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: *Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset*, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003.

Keeves, J. P. (toim.), *Educational research, methodology, and measurement, An international Handbook*, 1988.

Koslowski, Rey, *Economic Globalization, Human Smuggling and Global Governance*, teoksessa *Global Human Smuggling*, Kyle, David & Koslowski, Rey (toim.), The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2001.

Linstone, Harold A. & Turoff (toim.), Murray, *The Delphi Method, Techniques and Applications*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., Massachusetts, 1975.

Mannermaa, Mika, *Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus*, WSOY, WS Bookwell Oy, Porvoo, 2004.

Mannermaa, Mika, *Evolutionäärinen tulevaisuudentutkimus*, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1992.

Meristö, Tarja, *Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa*, teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuutta?*, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003.

Uotila, Tuomo, *Skenaariot yrityksen toimintaympäristön kartoittamisessa*, teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuutta?*, Vapaavuori, Matti & von Bruum Santtu, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003.

Metsämuuronen, Jari, *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*, Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski, 2008.

Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka, *The Knowledge-Creating Company*, Oxford University Press, New York, 1995.

Nye, Joseph. S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Longman, New York, 2003.

Ojanen, Hanna, *Theories at a loss?, EU-NATO fusion and the “low-politicisation” of security and defence in European integration*, UPI Working Papers 35(2002), Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki, 2002.

Pohjola, Matti, *Tieto- ja viestintäteknologia tuottavuuden kasvun lähteenä*, Teknologiateollisuus ry, Julkaisumonistamo Eteläranta Oy, Helsinki, 2008, Internet-sivut: <http://www.hse.fi/NR/rdonlyres/1011F1C4-E330-42F9-B903-BDEFB3EF484C/0/Tuottavuusraportti.pdf>, luettu 23.3.2010.

Raitio, Juha, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*, Talentum, Helsinki, 2006.

Raunio Tapani & Tiilikainen Teija (toim.), *Euroopan rajat*, Gaudeamus, Helsinki 2004.

Riihinen, Olavi (toim.), *Suomi 2017*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1990.

Russett, Bruce, Starr, Harvey & Kinsella David, World politics, The Menu for Choice, Wadsworth/Thomson Learning, Canada, 2004.

Savolainen, Jukka, Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Raja- ja merivartiokoulu, Espoo, 2006.

Stenlund, Heikki (toim.), Työn tulevaisuus, Työskenaariot-hankkeen loppuraportti, Työhallinnon julkaisu 185, Helsinki, 1997.

Sydänmaanlakka, Pentti, Älykäs organisaatio, Kauppakaari OYJ, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2000.

Vapaavuori, Matti & von Bruum, Santtu (toim.), Miten tutkimme tulevaisuutta?, Acta Futura Fennica No 5, Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Painatuskeskus Oy, Helsinki, 2003.

Visuri, Pekka, Turvallisuuspolitiikka ja strategia, WSOY, Juva, 1997.

Väyrynen Raimo (ed.) Globalization and Global Governance, Lanham MD, Rowman & Littlefield, 1999.

Väyrynen, Raimo (ed.), Policies for Common Security, London, Francis & Taylor, 1985.

Williams, Paul D., Security Studies, An introduction, Routledge, New York, 2008.

3. EUROOPAN UNIONI

Belgian Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eutrio.be>, luettu 6.5.2011.

Council of the European Union, Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration, 2998th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting, 25-26.2.2010, Bryssel.

Espanjan EU-puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eu2010.es>, luettu 6.5.2011.

ESPOON programme, Ministry of Interior and Spatial Development, 2007, Belgia. Saatavissa internet-sivuilta <http://www.espon.eu>.

EU common strategy on Russia (1999), The delegation of the European union, Internet-sivut: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_244.htm, luettu 14.1.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 81/2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1931/2006, Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maarajoilla annettu joulukuun 20 päivänä 2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö), Euroopan unionin virallinen lehti L243/1, 15.9.2009, Internet-sivut: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:FI:PDF, luettu 14.1.2010.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöönottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta, Internet-sivut:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114124_fi.htm, luettu 14.1.2010.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kondolisoitu toisinto, Euroopan yhteisön virallinen lehti 24.12.2002 C325/35, eur-lex.europa.eu/fi/threaties/dat/120002E/pdf/12002E_FI.pdf, luettu 28.12.2009.

Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välinen sopimus Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L129/27 17.5.2007, Internet-sivut <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:FI:PDF>.

Euroopan unionin Internet-sivut, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (FRONTEX), Internet-sivut http://europa.eu/agencies_community_agencies/frontex/index_fi.htm, luettu 3.1.2010.

Euroopan unionin Internet-sivut:
http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_fi.htm#SUBSIDIARITY, luettu 28.1.2010.

Euroopan unionin Internet-sivut http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan unionin internet-sivut
http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan unionin internet-sivut
http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan unionin internet-sivut
http://legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan unionin internet-sivut
http://legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a09000_fi.htm, luettu 26.2.2011.

Euroopan unionin internet-sivut,
<http://europa.eu/rapid/pressreleasesAction.do?reference=MEMO/08/85&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=EN>, luettu 26.7.2011.

Euroopan unionin internet-sivut: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index.fi.htm, luettu 28.7.2011.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Belgia, 2010,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf, luettu 17.7.2011.

Euroopan unionin Venäjän edustuston internet-sivut: <http://eeas.europa.eu>, luettu 6.5.2011.

European Environment Agency, PRELUDE Scenarios, internet-sivut: <http://www.eea.europa.eu/multimedia/interactive/prelude-scenarios>, luettu 4.11.2010.

European comission, Internet-sivut: http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#20122_3, luettu 18.1.2010.

EUROSTAT, External and infra-EU trade, statistical yearbook, Data 1958-2009, internet-sivut http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-G1-10-002/EN/KS-G1-10-002-EN.PDF, luettu 24.2.2011.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien toimien valmistelu, 19.2.2008, Internet-sivut: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st06/st06666.fi08.pdf>, luettu 15.3.2010.

Kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustamisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken, 21997A1128(01), Euroopan unionin virallinen lehti L327/28.11.1997, Internet-sivut: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):FI:HTML), luettu 14.1.2010.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, Internet-sivut: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:FI:PDF>, luettu 3.1.2010.

Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.

Russia`s Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010), Internet-sivut: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm, luettu 14.1.2010.

The Schengen Evaluation Working Party (SCH/Com-ex (98) 25 def.).

Unkarin Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden Internet-sivut: <http://www.eu2011.hu>, luettu 6.5.2011.

Venäjän federaation ja Euroopan yhteisön välillä tehtävä takaisinottosopimus, Euroopan unionin virallinen lehti L129/40, 17.5.2007, Internet-sivut: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0040:0060:FI:PDF>, luettu 14.1.2010.

4. MUUT VIRANOMAISLÄHTEET

BOFIT Venäjä ennuste 2009-2011, Suomen Pankki, Internet-sivut:

<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/30FF6D9B-2DD6-41ED-B7F9-733CBC6A52FD/0/bve209.pdf>, luettu 16.3.2010.

Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 219/2008

(<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080219>).

Ilmailulaki 22.12.2009/1194.

Kaakkois-Suomen rajavartioston internet-sivut,

<http://www.raja.fi/ksr/home.nsf/pages/99a543bc2c207473c2256FF100300172?opendocument>, luettu 8.4.2010.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto, esittelymateriaali.

Keskinen, Auli (toim.), Puolustusvoimien toimintaympäristön ennakointi 2020, PVENN-työryhmä, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Kirjallinen kysymys 987/2009 vp, Internet-sivut:

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_987_2009_p.shtml, luettu 14.1.2010.

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 687/11.9.2009.

Poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) – erityisesti vakavan rikollisuuden toiminnasta, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007, Internet-sivut: http://www.vtv.fi/files/112/1452007_PTR_yhteistyo_NETTI.pdf. Rajajärjestyssopimus, Sops 32/1960 ja 54/1998.

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman mahantulon torjunta, Sisäasiainministeriön loppuraportti.

Rajavartiolaitoksen internet-sivut, <http://www.raja.fi>, luettu 26.7.2011.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019, 18.3.2010.

Rajavartiolaitos, Tulossuunnitelma 2010 ja Toiminta- ja taloussuunnitelma 2011-2014 (Sisäasiainministeriön ak 1267/20/2009/18.12.2009).

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Simola, Mikko, Frontex- esittely, 11.6.2011. Kuva saatavissa englanninkielisenä internet-osoitteesta: www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?FileID..., luettu 7.1.2011.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008, Internet-sivut:

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf), luettu 14.1.2010.

Suomen säädöskokoelman sopimussarja ulkovaltain kanssa tehdyt sopimukset, julkaistu Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2001, 30/2001. Internet –sivut:

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopimussarja/2001/20010012.pdf>, luettu 28.1.2010.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko 2009, Internet-sivut: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/fi.pdf>, luettu 16.3.2010.

Suomen Moskovan suurlähetystön Internet-sivut: www.finland.org.ru, luettu 6.5.2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy.

Ulkoasiainministeriön E-kirjelmä UM2006-02087, 28.7.2006, EU/OSA; Euroopan yhteisön viisumihelpotussopimusten neuvottelutilanne.

Ulkoasiainministeriön internet-sivut: <http://formin.finland.fi>

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Talouden rakenteet 2009, Internet-sivut: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j55.pdf, luettu 28.1.2010.

Venäjän Federaation suurlähetystö Suomessa, Internet-sivut: <http://www.rusembassy.fi/FLinformRosspravinfo.htm>, luettu 28.1.2010.

Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009.

5. INTERNET-LÄHTEET

Ahokas, Ira & Aakkula, Jyrki, Viisi skenaariota Suomen maa- ja elintarviketalouden tulevaisuudesta, internet-sivut: http://www.mtt.fi/wwwdoc/mapten121109/MAPTENTiivistelma_aakkula_ym.pdf, luettu 4.11.2010.

Climate Change and Forest Fire Potential in Russian and Canadian Forests, Springerlink:n internet-sivut: <https://springerlink3.metapress.com/content/wu3172g220vu6j26/resource-secured/?target=fulltext.pdf&sid=z1gyt2vbmtlr2kym5desqq55&sh=www.springerlink.com>, luettu 4.11.2010.

Climate research, Simulated sea level in past and future climates of the Baltic Sea, internet-sivut: <http://www.gsf.fi/projects/seareg/SMHI/c027p059.pdf>, luettu 4.11.2010.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Internet-sivut: <http://www.etla.fi/index.php?did=877>, luettu 16.3.2010.

European Demographic Data Sheet 2010, internet-sivut <http://www.populationeuropa.org> tai <http://www.oeaw.ac.at/vid/datasheet/index.html>, luettu 24.2.2011.

Evgeni, Andreev, Scherbov, Sergei & Frans Willekens, Population of Russia: What can we expect in the future?, internet-sivut: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001119>, luettu 4.11.2010.

Fahey, Liam & Randall, Robert M., What is Scenerio Learning, internet-sivut: <http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=KD7VzPqI3S4C&oi=fnd&pg=PA3&dq=futur e+scenario+ruusia&ots=WDwEVBjWJI&sig=OTe-wq9oT9zCs-4L84nk02xbACE#v=onepage&q=future%20scenario%20ruusia&f=false>, luettu 4.11.2010.

Future of the European Union in 2030, internet-sivut:

http://scenariothinking.org/wiki/index.php/Future_of_the_European_Union_in_2030, luettu 4.11.2010.

Future Scenarios, internet-sivut: <http://www.futurescenarios.org/>, luettu 4.11.2010.

Futurix-ympäristö, Internet-sivut:

http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus/03_lahestymistapoina/02_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa/01_skenaariotyoskentely_tulevaisuudentutkimuksessa?C:D=347636&selres=347636, luettu 18.1.2010.

Hersping, dae R., Putin´s Russia, internet-sivut:

http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=4Y9_fYt9iagC&oi=fnd&pg=PR11&dq=future+scenario+ruusia&ots=nvJH-Sg5-Z&sig=c8SkCdo2cdbqF-fh5_fRpcqoUmA#v=onepage&q&f=false, luettu 4.11.2010.

Hooman, Peimani, Regional security and the future of Central Asia, internet-sivut:

http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=OPsQQr0IEjC&oi=fnd&pg=PP7&dq=future+scenario+ruusia&ots=QE2xUa5AIO&sig=FjNajDiH_OJFO07dc4DhrGd5n-A#v=onepage&q=future%20scenario%20ruusia&f=false, luettu 4.11.2010.

IEDC:n internet-sivut: <http://www.iedc.si/elc/elc2008.pdf>, luettu 4.11.2010.

Internet-sivut: http://yle.fi/uutiset/talous_ja_politiikka/2010/03, luettu 6.5.2011.

Internet-sivut: <http://www.iltalehti.fi/uutiset>, luettu 6.5.2011.

Internet-sivut: <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli>, luettu 6.5.2011.

Internet-sivut: <http://www.kymensanomat.fi>, luettu 6.5.2011.

Internet-sivut:

<http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/etusivu/uutinen.jsp?oid=20101145857&ext=rss>, luettu 6.5.2011.

Juurikkala, Tuuli & Ollus, Simon-Petrik, Venäjän energiasektorin näkymät ja merkitys EU:n energiahuollon kannalta, artikkeli lehdessä EURO & TALOUS 4/2006, internet-sivut

http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/euro_ja_talous/Documents/06et4Juurikkala_SEOllus.pdf, luettu 24.2.2011.

Kuhlman, Stefan & Edler, Jakob, Governance of Technology and Innovation Policies in Europe: Investigating Future Scenarios, internet-sivut: <http://isi.fraunhofer.de/isi-de/publ/download/isi02p50/governance-europe.pdf?pathAlias=/publ/downloads/isi02p50/governance-europe.pdf>, luettu 4.11.2010.

Kuhlman, Stefan & Edler, Jakob, Scenarios of technology and innovation policies in Europe: Investigating future governance, internet-sivut:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162503000271>, luettu 4.11.2010.

Lerner, Michael, Ten Contributions to Future Scenario Thinking about the Evolution of the EMF Debate, internet-sivut: <http://ourhealthandenvironment.wordpress.com/2010/04/29/ten-contributions-to-future-scenario-thinking-about-the-evolution-of-the-emf-debate/>, luettu 4.11.2010.

Maes, Bert, The future of Manufacturing in Europe 2015-2020: 4 SCENARIOS, internet-sivut: <http://bertmaes.wordpress.com/2010/02/23/the-future-of-manufacturing-in-europe-2015-2020-4-scenarios/>, luettu 4.11.2010.

Mateos-Garcia, Juan, Steinmueller, W.E., Voss, Georgina & Geuna, Aldo, Three Future Scenarios for the Creative Content Sector and their implications in the European context, internet-sivut:

http://epis.jrc.ec.europa.eu/documents/WS%201st%20validation/SPRU_Three_Scenarios_Seville_3_05_07_version.pdf, luettu 4.11.2010.

Rakennemuutoskatsaus 2007, Kuntaliitto, Helsinki, 2007, Internet-sivut:

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p071023125201H.pdf>, luettu 28.1.2010.

Recent and Future Signatures of Climate Change in Europe, Bio-onen internet-sivut:

<http://www.bioone.org/doi/abs/10.1579/0044-7447-33.4.193>, luettu 4.11.2010.

Scenario's for the future of Europe, internet-sivut:

<http://www.netuni.nl/demos/euro/scenarios.htm>, luettu 4.11.2010.

Thorne, C.R & Evans, E.P., Future flooding and coastal erosion risks, internet-sivut:

<http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=Rk4QimbpmMC&oi=fnd&pg=PR10&dq=future+scenario+russia&ots=dV2LoZbVlu&sig=zQlk-dGoFTlgkxhHnKu0eL5v2iI#v=onepage&q&f=false>, luettu 4.11.2010.

TOPI, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus, Internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/>.

6. HAASTATTELUT JA KYSELYT

Blinnikka, Päivi, Passi- ja viisumiyksikön päällikkö, Ulkoasiainministeriö, Helsinki, 3.6.2011. Aineisto on tutkimuksen tekijän hallussa.

Blomqvist, Vesa, Directorate General Home Affairs, Euroopan komissio, Bryssel, 14.6.2011. Aineisto on tutkimuksen tekijän hallussa.

Delfoi-kysely, 2011. Aineisto on tutkimuksen tekijän hallussa.

Rytkönen, Mika, erityisasiantuntija, Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto Suomen EU-edustusto, Ulkoasianministeriö, Bryssel, 15.6.2011. Aineisto on tutkimuksen tekijän hallussa.

Sarasmaa, Matti, Rajaturvallisuusasiantuntija, Kansainvälinen yksikkö, Raja- ja meriosasto, Rajavartiolaitoksen esikunta, Helsinki, 27.5.2011. Aineisto on tutkimuksen tekijän hallussa.

LIITTEET

Liite 1	Tulevaisuustaulukot
Liite 2	Muutostekijöiden vaikutus rajaturvallisuuteen
Liite 3	1. DELFOI-kyselykierroksen kyselylomake
Liite 4	2. DELFOI-kyselykierroksen kyselylomake
Liite 5	DELFOI-kyselyn argumentointi

TULEVAISUUSTAULUKOT

Värien selite:**Pääosa vastauksista****Vähintään puolet pääosasta (punainen) tai yhtä paljon vastauksia****Alle puolet pääosasta****Ei osumia**

TULEVAISUUSTAULUKKO PESTYR VIISUMIVAPAAUS						
Kohde	Tulevaisuuden tila				JOKERI	Perus- oletta- mus/tren- di
	A	B	C	D		
P 1 Politiikka, näkökulma: EU laa- jenemis- kehitys	EU laajenee, Itä-Balkan 2020, Turkki 2030	EU pysyy ennallaan	EU:n alue supistuu	Erillisiä EU:n sisäisiä liitto- ja, joilla kor- vataan EU:n puutteet, EU- jäsenvaltioi- den egoismi		EU:n hal- litoraken- ne nykyi- nen
P 2 Politiikka, näkökul- mat: EU ja Ve- näjä	EU ei solmi uusja poliitti- sia sopimuk- sia Venäjän kanssa	EU ja Venäjä laajentavat poliittista yhteistyötä	EU ja Venäjä lähentyvät poliittisesti, yhteisistä tavoitteista sopiminen	EU liittoutuu Venäjän kanssa	EU tai Venä- jä irtisanoo kaikki yhtei- set sopimuk- set	Yhteistyön painopis- teenä hy- vinvointi, vapaus ja oikeus
P 3 Politiikka, näkökul- ma: Rajatur- vallisuus	Rajaturvalli- suuteen pa- nostetaan, Frontexin merkitys päättökseen- teossa li- sääntyy	Rajaturvalli- suuden pa- nokset ja Frontexin merkitys säilyvät ny- kyisellä ta- solla	Rajaturvalli- suuden mer- kitys vähe- nee, Fronte- xin merkitys toimijana vähenee	Integraa- tiokehitys johtaa EU:n Rajavartioli- tokseen		
E 1 Ekonomia Rajat ylit- tävä yh- teistyö	Taloutta ke- hitetään EU:n sisällä	Taloutta ke- hitetään EU:n ulko- puolisten tarpeiden mukaan	Talouden kehittäminen pysähtyy	Tuotanto siirtyy edulli- sempiin mai- hin EU:n ulkopuolelle		
E 2 Ekonomia BKT	Ennallaan	Pienenee vähän	Kasvaa vähän	Romahtaa	Valtioiden taloudet ro- mahtavat	Hallinnolli- set kus- tannukset vähenevät

E 3 Ekonomia EU:n talous	EU köyhtyy, Venäjää ei enää kiin- nosta EU kauppa- kumppanina	EU rikastuu, Venäjä liittyy jollain tavalla EU:iin	EU:n suhde BRICS:iin kehittyy hy- vin, USA eris- täytyy tai aloittaa kovan kilpailun	BRICS:in valta vähe- nee globaa- listi, EU:n ja Venäjän ekonomia tiivistyy		Transat- lanttisia suhteita kehitetään ja ylläpide- tään
E 4 Ekonomia Globaali- talous	Tasapainoti- la talous- maailmassa	BRICS kehittyy	BRICS kehittyy no- peasti	BRICS ei nouse	BRICS lak- kautetaan kannattamat- tomana	Maatalo- usvaltais- ten aluei- den teollis- tuminen
E 5 Ekono- miaHenki- löliikenne EU Venä- jä,	Liikenne kasvaa	Liikenne pysyy ennal- laan	Liikenne vä- henee	Liikenne siirtyy maan- tieltä rauta- teille ja lento- liikenteeseen	Liikenne loppuu pl. business	
E 6 Ekonomia Rajat ylit- tävä tava- raliikenne,	Liikenne kasvaa	Liikenne pysyy ennal- laan	Liikenne vä- henee	Liikenne siirtyy maan- tieltä rauta- teille ja lento- liikenteeseen	Liikenne loppuu	Infra alle liikenteen tarpeen, kv- liikenteen rajoituksia poistetaan
S 1 Yhteis- kunta EU	Hyvinvointi lisääntyy, EU tukee	Hyvinvointi kansallisella vastuulla, nykytasolla	Hyvinvointi kansallisella vastuulla, heikkenee nykytasosta	EU johdettu hyvinvointi		Väestön ikäntymis- minen, pieni väestön- kasvu, elin- tasoerot yhteiskun- nassa kasvavat
S 2 Yhteis- kunta Matkailu	Matkailu EU:n sisällä lisääntyy	Matkailu EU:n sisällä ja ulkopuolel- le lisääntyy	Matkailu EU:n ulko- puolelle vä- henee	Matkailu EU:n sisällä vähenee		Väestön ikäntymis- minen, ei väestökas- vua
S 3 Yhteis- kunta Väestö- liikkeet	Maahan- muuttajien määrä li- sääntyy voi- makkaasti, kotoutus onnistuu, identiteetti kehittyy	Maahan- muuttajien määrä ennal- laan, kotou- tus onnistuu, identiteetti kehittyy	Maahanmuut- tajien määrä vähenee, kotoutus on- nistuu, identi- teetti kehittyy	Maahan- muuttajien määrä vähe- nee, kotou- tus epäon- nistuu, iden- titeetti rik- koutuu	Väestöliik- keet rikkovat EU:n sisäi- sen yhtenäis- yyden	

T 1 Teknologia- ver- kostot (sähkö, tie, rauta- tie, juo- mavesi, tietoliik- kenne, energia, ruoka), EU ja Ve- näjä	Infraverkos- tot kehitty- vät	Infraverkko- ja yhdiste- tään EU:n sisällä	Infraverkot kansainvä- listyvät (EU ja Venäjä)	Infraverkot kaatuvat		Energian hinta kal- listuu ja kulutus kasvaa, uusiutuvi- en ener- giamuoto- jen käyttö lisääntyy, tiedon suojaami- nen li- sääntyy
Y 1 Ympäristö Ruoka EU ja Ve- näjä	Elintarvike- talous kehiti- tään, EU-tuet nykyiset	Elintarvike- talous en- nallaan, EU-tuet nykyiset	Elintarvike- taous vähe- nee, EU-tuet poistuvat, ruoan hinta nousee	Elintarvike- talous EU:ssa lo- petetaan, ruoan hinta nousee merkittä- västi		
Y 2 Ympä- ristö/ ilmaston- muutos	Ilmasto ennallaan	Ilmasto lämpenee 1-3 astetta 2020	Ilmasto lämpenee nopeasti	Ilmanlaatu heikkenee, sairasta- vuus uhkaa taloutta	Ilmaston- muutos vääjäämä- tön, yllätyk- siä voi sattua (esim Golf virta, ilma- kehän saastumi- nen, Grön- lannin su- laminen)	Kierrättä- minen lisääntyy, ilmastotie- toisuus lisääntyy
Y 3 Ympä- ristökata- strofit, pande- miat, ydin- voimala- onnetto- muudet, aseelliset konfliktit	Yhteiskun- nallista hyvinvointia ja toimi- vuutta uhkaavia tapahtumia sattuu	Katastrofeja vähän	Katastrofeja jonkin verran	Pandemia iskee, -> liikkuvuu- den vähe- nemisen globaalit vaikutukset moninaiset	Raju ilmas- tonmuutos (esim Golf- virta pysähtyy)	

R 1 Rajatur- vallisuus, Merkitys	Rajaturval- lisuuden merkitys EU:n pää- töksenteos- sa kasvaa	Rajaturval- lisuuden merkitys ennallaan	Rajaturvalli- suuden merkitys vähenee	Rajaturval- lisuudella ei ole merki- tystä EU:n päättöksen- teossa		
R 2 Rajatur- vallisuus, Joukot	Kansalliset rajavar- tiojoikkojen määrä kas- vaa	Kansalliset rajavar- tiojoikkojen määrä en- nallaan	Kansalliset rajavar- tiojoikkojen määrä vä- henee	Kansalliset rajavartio- joukot lope- tetaan	EU:n raja- turvallisuus- joukot pe- rustetaan	
R 3 Rajatur- vallisuus, Toiminta	Rajavartio- joukot kan- sallisessa johdossa	Rajavartio- joukot kan- sallisessa johdossa, ohjaus EU	Rajavartio- joukot kan- sallisessa johdossa, ohjaus EU, EU:n omat joukot	Rajavartio- joukot EU:n johdossa		
R 4 Rajatur- vallisuus, Uhkat	Uhkat li- sääntyvät	Uhkat ny- kyiset	Uhkat vä- henevät	Ei uhkia	Uudet uhat, jotka muut- tavat toi- minnan pe- rusjärjeste- lyjä	
R 5 Rajatur- vallisuus, Välineet	Välineet ja tekniikka kehittyvät	Välineitä kehitetään vain pakos- ta, yleiset markkinat käytössä	Välineiden kehitys lope- tetaan, ei uusia han- kintoja	Välineistä ja tekniikasta luovutaan		
R 6 Rajatur- vallisuus, Rahoitus	Rahoitus- kehys kas- vaa	Rahoitus- kehys en- nallaan	Rahoituske- hys piene- nee	Rahoitus loppuu	Rahoitus muuttuu yksityiseksi	

TULEVAISUUSTAULUKKO, RAJATURVALLISUUS

	UHKA RAJATURVALLISUDELLE KASVAA →			
	Taantuva	Tasainen muutos	Laaja muutos	Hallitsematon muutos
Resurssit	A	B	C	D
Resurssit kasvavat	Tarkastusten laatu kehittyy voimakkaasti.	Tarkastusten laatu kehittyy hitaasti.	Tarkastusten laatu kyetään vaivoin pitämään nykytasolla.	Tarkastustaso pysyy pääosin riittävällä tasolla. Ajoittain kaikista tehtävistä ei kyetä suoriutumaan säädösten mukaisesti.
Resurssit pienenevät	Tarkastusten laatu pysyy ennallaan kehittä-mishankkeiden johdosta.	Tarkastusten laatu laskee. Ajoittain tarkastuksien toteuttaminen säädösten mukaan muodostuu ongelmalliseksi.	Tärkeimmistä tehtävistä kyetään suoriutumaan. Tehtäviä priorisoidaan voimakkaasti. Tarkastuksissa siirrytään kohdennettuihin tarkastuksiin.	Vain tärkeimmät tehtävät kyetään suorittamaan. Tarkastukset ovat kohdennettuja. Vain valitut rajanylittäjät tarkastetaan.
Ennakkovaroitus viisumivapaudesta				
Ajoissa TS-TTS	Vähennykset toteutetaan suunnitellusti.	Lisäykset ja toimintojen uudelleen kohdentaminen on suunniteltua.	Lisäykset ja toimintojen uudelleen kohdentaminen on suunniteltua. Edellyttää muutoksia säädöksiin ja sopimuksiin.	Lisäykset ja toimintojen uudelleen kohdentaminen on suunniteltua.
Alle 6 kk	Vähennyksiä ei ehditä toteuttamaan ajoissa ja siitä aiheutuu kustannuksia.	Tarkastuksissa turvaudutaan poikkeusjärjestelyihin. Järjestelyt kyetään toteuttamaan nykyisten sopimusten ja säädösten puitteissa.	Tarkastuksissa turvaudutaan ajoittain poikkeusjärjestelyihin. Järjestelyjen toteuttaminen nykyisten säädösten ja sopimusten puitteissa on ongelmallista.	Tarkastuksissa turvaudutaan jatkuvasti poikkeusjärjestelyihin. Järjestelyjen toteuttaminen nykyisten säädösten ja sopimusten puitteissa on mahdotonta.
Tavanomainen rikollisuus	Tapausten määrä vähenee. Rikoksenteikijät pääosin taparikollisia tai uusijoita.	Tapausten määrä kasvaa liikennemäärän kasvun suhteessa. Uusia rikoksenteikijöitä ilmaantuu tasaisesti.	Tapausten määrä kasvaa suhteessa liikennemäärään. Rikoksenteikijät ovat pääosin aiemmin tuntemattomia.	Tapausten määrä lisääntyy räjähdysten omaisesti. Rikoksenteikijät ovat aiemmin tuntemattomia.
Uusimuotoinen rikollisuus	Uusimuotoinen rikollisuus liittyy säädosmuutoksiin.	Uusia tekemuotoja ilmenee tasaisesti. Rikosmuodot liittyvät säädosmuutoksiin tai uusiin sovelluksiin vanhoista rikosmuodoista.	Uusia tekemuotoja ilmenee useita vuodessa. Tekemuodot kohdistetaan valvonnan kannalta heikkoihin kohtiin. Jälkeenpäin paljastuu useita havaitsemattomia tapauksia.	Uusia tekemuotoja ilmenee jatkuvasti. Tekemuodot kohdistetaan valvonnan kannalta heikoimpiin kohtiin. Jälkeenpäin paljastuu lukuisia havaitsemattomia tapauksia. Tapausten selvittäminen hidastuu.
Tarkastustaso	Tarkastustaso kehittyy.	Tarkastustaso pysyy nykyisellä tasolla.	Tarkastustaso heikkenee nykyisestä.	Tarkastustaso romahtaa.
Tekniikka	Tekniikalla pystytään tehostamaan rajatarkastuksia. Tekniikalla saavutetaan merkittävä tuottavuushyöty. Tekniikka antaa lisäarvoa.	Tekniikalla tuetaan rajatarkastuksia. Tekniikalla vähennetään henkilöstön lisäyspaineita ja ylläpidetään riittävä tarkastustaso. Tekniikka on tukevassa roolissa.	Tekniikalla korvataan tarkastuksia vähäriskisillä alueilla. Tekniikka on rajatarkastusten kannalta merkittävä voimavara.	Tekniikalla korvataan tarkastuksia tärkeillä alueilla. Tekniikka on rajatarkastusten kannalta elintärkeä voimavara.
Taktiikka	Taktiikka sisältää laajan keinovalikoiman, jota käytetään kussakin tilanteessa tarvittavin osin. Taktiikan kehitetään säännöllisesti ja ennakkoivasti..	Taktiikka sisältää tarpeellisen keinovalikoiman, jota käytetään kussakin tilanteessa tarvittavin osin. Taktiikan kehitetään tarpeen mukaan.	Taktiikka sisältää suppean keinovalikoiman, josta tilanteeseen sopivinta käytetään. Taktiikka kehittyy toiminnan mukana.	Taktiikan keinovalikoiman on supistettu muutama perusmalliin, josta tilanteeseen sopivinta käytetään. Taktiikkaa ei kehitetä.
Johtaminen	Johtamisella tuetaan tarkastuksia pitkällä aikavälillä.. Johtamisen toimintamallit kehittyvät monialaisesti.	Johtamisella suunnataan voimavarat ennakoivasti arvioituja muutoksia vastaavasti. Johtamisen toimintamalleja kehitetään vastaamaan kohdattuihin haasteisiin.	Johtaminen keskittyy voimavarojen suuntaamiseen. Lähtötilaisuuden ennakointi onnistuu ajoittain.	Johtaminen keskittyy vallitsevan pintatilanteen hallitsemiseen sotilasjohtamisen keinoin. Johtamisella ei kyetä ennakoimaan tulevaisuutta.
Rajanylitysliikenne	Vähenee tai pysyy nykytasolla.	Kasvaa 5% vuosivauhtia.	Kasvaa 60-75% vuosivauhtia.	Kasvaa 150-200% vuosivauhtia.
Elintasoero	Elintasoero pienenee.	Elintasoero pysyy nykyisellä tasolla.	Elintasoero kasvaa nykyisestä.	Elintasoero kasvaa merkittävästi nykyisestä esim. Venäjän talouden romahtamisen johdosta.
Viranomaisyhteistyön merkitys	Yhteistyön merkitys vähenee. Resurssien vähetessä eri viranomaisten toimintoja yhdistetään.	Yhteistyö pysyy nykyisellä tasolla. Yhteistyötä kehitetään lähinnä tuottavuusnäkökulmasta.	Yhteistyön merkitys rajaturvallisuudelle korostuu. Viranomaisten yhteistyön muotoja ja toimivuutta kehitetään jatkuvasti. Muutoksella kyetään vastaamaan keskeisimpiin epäkohtiin.	Toimiva viranomaisyhteistyö on edellytys rajaturvallisuudelle. Yhteistyön kehittämisellä kyetään reagoimaan vain suurimmiksi havaittuihin yhteistyön puutteisiin.

TULEVAISUUSTAULUKKOJEN LÄHTEET

Ahokas, Ira & Aakkula, Jyrki, Viisi skenaariota Suomen maa- ja elintarviketalouden tulevaisuudesta, internet-sivut: http://www.mtt.fi/wwwdoc/mapten121109/MAPTENTiivistelma_aakkula_ym.pdf, luettu 4.11.2010.

Climate Change and Forest Fire Potential in Russian and Canadian Forests, Springerlink:n internet-sivut: <https://springerlink3.metapress.com/content/wu3172g220vu6j26/resource-secured/?target=fulltext.pdf&sid=z1gyt2vbmtr2kym5desqq55&sh=www.springerlink.com>, luettu 4.11.2010.

Climate research, Simulated sea level in past and future climates of the Baltic Sea, internet-sivut: <http://www.gsf.fi/projects/seareg/SMHI/c027p059.pdf>, luettu 4.11.2010.

European Environment Agency, PRELUDE Scenarios, internet-sivut: <http://www.eea.europa.eu/multimedia/interactive/prelude-scenarios>, luettu 4.11.2010.

Evgeni, Andreev, Scherbov, Sergei & Frans Willekens, Population of Russia: What can we expect in the future?, internet-sivut: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001119>, luettu 4.11.2010.

Fahey, Liam & Randall, Robert M., What is Scenerio Learning, internet-sivut: <http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=KD7VzPqI3S4C&oi=fnd&pg=PA3&dq=future+scenario+russia&ots=WDwEVBjWJI&sig=OTe-wq9oT9zCs-4L84nk02xbACE#v=onepage&q=future%20scenario%20russia&f=false>, luettu 4.11.2010.

Future of the European Union in 2030, internet-sivut: http://scenariothinking.org/wiki/index.php/Future_of_the_European_Union_in_2030, luettu 4.11.2010.

Future Scenarios, internet-sivut: <http://www.futurescenarios.org/>, luettu 4.11.2010.

Hersping, Dae R., Putin's Russia, internet-sivut: http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=4Y9_fYt9iagC&oi=fnd&pg=PR11&dq=future+scenario+russia&ots=nvJH-Sg5-Z&sig=c8SkCdo2cdbqF-fh5_fRpcqoUmA#v=onepage&q&f=false, luettu 4.11.2010.

Hooman, Peimani, Regional security and the future of Central Asia, internet-sivut: http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=OPsQQr0IEjcC&oi=fnd&pg=PP7&dq=future+scenario+russia&ots=QE2xUa5AlO&sig=FjNajDiH_OJFO07dc4DhrGd5n-A#v=onepage&q=future%20scenario%20russia&f=false, luettu 4.11.2010.

IEDC:n internet-sivut: <http://www.iedc.si/elc/elc2008.pdf>, luettu 4.11.2010.

Keskinen, Auli (toim.), Puolustusvoimien toimintaympäristön ennakointi 2020, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2006.

Kuhlman, Stefan & Edler, Jakob, Governance of Technology and Innovation Policies in Europe: Investigating Future Scenarios, internet-sivut: <http://isi.fraunhofer.de/isi-de/publ/download/isi02p50/governance-europe.pdf?pathAlias=/publ/downloads/isi02p50/governance-europe.pdf>, luettu 4.11.2010.

Kuhlman, Stefan & Edler, Jakob, Scenarios of technology and innovation policies in Europe: Investigating future governance, internet-sivut: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162503000271>, luettu 4.11.2010.

Lerner, Michael, Ten Contributions to Future Scenario Thinking about the Evolution of the EMF Debate, internet-sivut: <http://ourhealthandenvironment.wordpress.com/2010/04/29/ten-contributions-to-future-scenario-thinking-about-the-evolution-of-the-emf-debate/>, luettu 4.11.2010.

Maes, Bert, The future of Manufacturing in Europe 2015-2020: 4 SCENARIOS, internet-sivut: <http://bertmaes.wordpress.com/2010/02/23/the-future-of-manufacturing-in-europe-2015-2020-4-scenarios/>, luettu 4.11.2010.

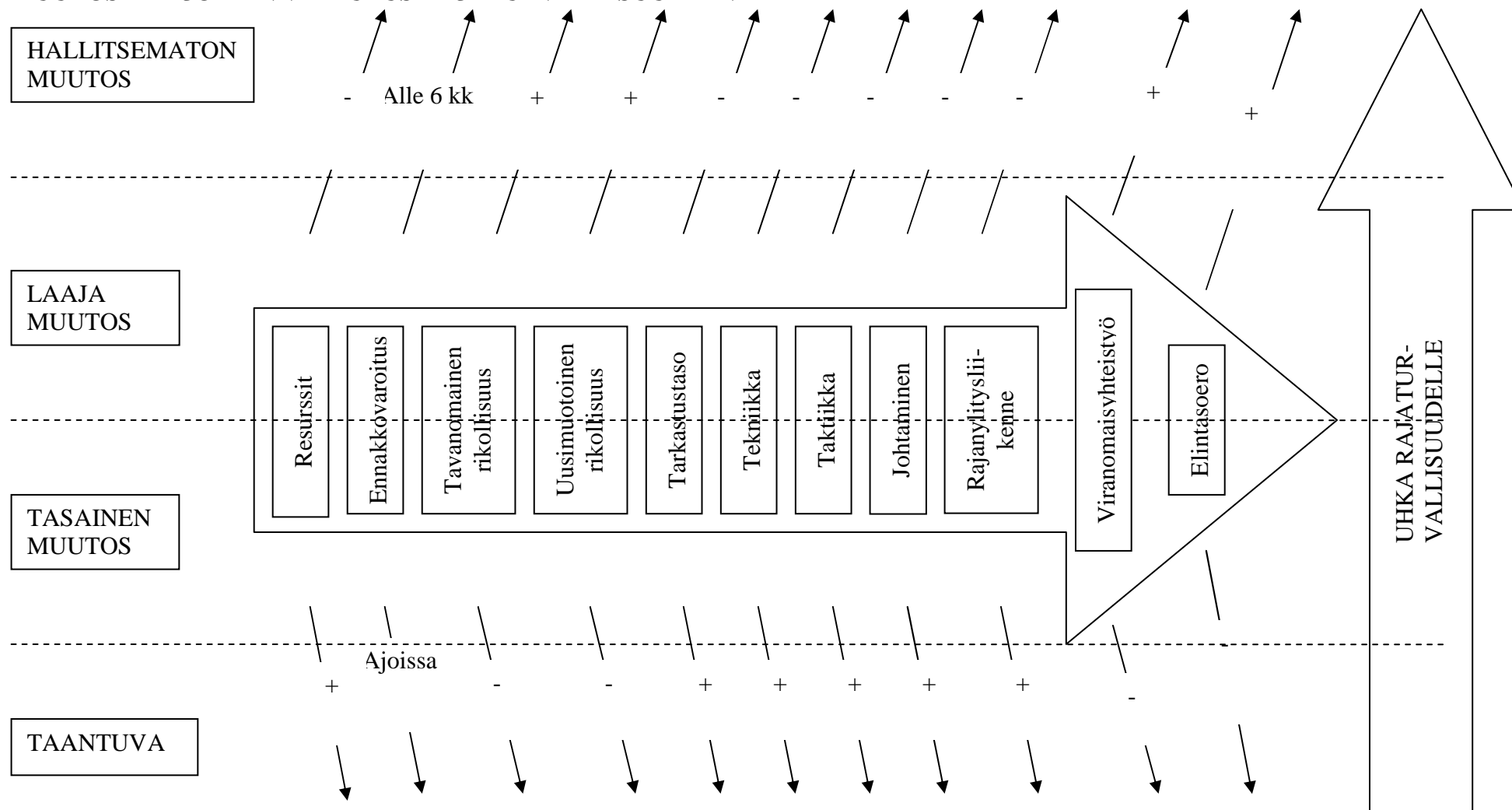
Mateos-Garcia, Juan, Steinmueller, W.E., Voss, Georgina & Geuna, Aldo, Three Future Scenarios for the Creative Content Sector and their implications in the European context, internet-sivut: http://epis.jrc.ec.europa.eu/documents/WS%201st%20validation/SPRU_Three_Scenarios_Seville_3_05_07_version.pdf, luettu 4.11.2010.

Recent and Future Signatures of Climate Change in Europe, Bio-onen internet-sivut: <http://www.bioone.org/doi/abs/10.1579/0044-7447-33.4.193>, luettu 4.11.2010.

Scenario's for the future of Europe, internet-sivut: <http://www.netuni.nl/demos/euro/scenarios.htm>, luettu 4.11.2010.

Thorne, C.R & Evans, E.P., Future flooding and coastal erosion risks, internet-sivut: <http://books.google.com/books?hl=fi&lr=&id=Rk4QimbpmcMC&oi=fnd&pg=PR10&dq=future+scenario+russia&ots=dV2LoZbVlu&sig=zQlk-dGoFTlgkxhHnKu0eL5v2iI#v=onepage&q&f=false>, luettu 4.11.2010.

Yhdessä ja erikseen – Maaailma ja Suomi 2010-luvulla, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009.



DELFOI 1. KYSELYKIERROS

Hyvä asiantuntija,

pyydän vastaamaan oheiseen kyselyyn ja esittämään käsityksenne väitteisiin ja kysymyksiin myöhemmin ohjeistamallani tavalla. Pyydän myös täyttämään alla olevat perustiedot.

Nimi:

Organisaatio:

Lyhyt kuvaus asiantuntijuudesta ja asemasta organisaatiossa (mitä alaa asiantuntijuutesi edustaa):

Aluksi

Tämän kyselyn tavoitteena on selvittää valitun asiantuntijajoukon käsitys tulevaisuudesta tilanteessa, jossa Euroopan Unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus on toteutunut. Viisumivapauden toteutumisen ajankohtaa ei nykyisen tietämyksen perusteella voida luotettavasti arvioida, mutta ajatusten suuntaamisen kannalta lähtökohdaksi on tässä tutkimuksessa valittu 2010-luvun loppupuoli. Kyselyn ja koko tutkimuksen kohteena on Euroopan unionin muodostama kokonaisuus, ei siis pelkästään Suomi. Pyydän ottamaan tämän huomioon vastatessasi kysymyksiin.

Tutkijasta ja työn taustoista

Opiskelen Maanpuolustuskorkeakoulun jatkotutkinto-osastolla ja tämä kysely on osa Strategian laitokselle tekeillä olevaa diplomityötäni. Varsinaisen virkatyöni olen tehnyt Rajavartiolaitoksessa ja nyt käynnissä olevan opiskeluni tavoitteena on ylemmän korkeakoulututkinnon jatkotutkinto. Opintojeni ensimmäisen vuoden aikana tein tutkielman Venäjän viisumivapauden vaikutuksista Euroopan unionin rajaturvallisuuteen. Tavoitteenani on nyt laajentaa aiempaa tutkielmaani ja varmistaa siihen liittyviä johtopäätöksiä. Samalla tavoitteenani on luoda kuva tulevaisuudesta, jonka mukaan on mahdollista suunnata toimintaa strategisen johtamisen kannalta.

Tutkimuksen toteuttaminen

Tämä kysely toteutetaan kahtena kierroksena. Kaikille yhteiset kysymykset ovat osissa 1 ja 2. Osa 3 on jaoteltu teemoittain, ja vastaajille toimitetaan ainoastaan teemojen mukaiset kysymykset. Vastaajan ei siis itse tarvitse huolehtia siitä, vastaako oikeisiin kysymyksiin.

Ensimmäinen kysely toimitetaan organisaatioille sähköpostitse, ja toinen kierros sekä tarkentavat kysymykset suoraan asiantuntijalle vastauksen lähettäneeseen sähköpostiosoitteeseen. Mikäli ilmenee tarvetta toisenlaiselle järjestelylle, pyydän olemaan siitä tarkemmin yhteydessä allekirjoittaneeseen.

Ensimmäisen kierroksen tulosten ja ennalta tehdyn asiantuntijoiden teemallisen jaottelun perusteella toisella kierroksella vastataan vain osaan ensimmäisen kierroksen yhteisistä kysymyksistä. Lisäksi toisella kierroksella vastaajille annetaan mahdollisuus perustella tarkemmin käsitystään tai muuttaa se kuultuaan toisten vastaajien käsitykset. Käsityksessään voi toki myös pysyä aiemmin esitetyin perusteluin. Toiseen kerrokseen sisältyy myös tarkentavia ja suuntaavia kysymyksiä. Kyselyn onnistumisen kannalta on tärkeää, että osallistujat vastaavat kaikkiin kysymyksiin – vaikka lyhyestikin.

Kyselyn tavoitteena on tuottaa kuva tulevaisuudesta, jossa Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus otetaan käyttöön. Tutkimusmenetelmän oheistarkoituksena on jakaa asiantuntijoiden käsityksiä ja hiljaista tietoa toisilleen ilman vastaajien organisaatioiden tuomia mielikuvia ja ennako-odotuksia. Sa-

malla asiantuntijat ja vastaajaorganisaatiot voivat laajentaa ymmärrystään tulevaisuudesta oman tulevan toimintansa ennakoinnin kannalta.

Kun tulevaisuuskuva on määritetty edellä esitetyn mukaisesti, tarkennetaan tulevaisuuskuvaa ja johdetaan siitä erilaisia vaikutuksia ja ilmiöitä. Tässä vaiheessa tutkimuksen tekijä ottaa tarvittaessa täsmentävillä kysymyksillä yhteyttä asiantuntijaan sekä tekee asiantuntijaorganisaation ulkopuolisia syventäviä haastatteluita. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuden kannalta.

Aikataulu

1. kyselykierros 15.11.-23.12.2010

2. kyselykierros 15.1.-15.2.2011

Haastattelut ja tarkentavat kysymykset 15.4.-31.4.2011

Yksityisyys

Kysely toteutetaan ja raportoidaan nimettömänä siten, että vastaajien henkilöllisyydet ovat ainoastaan tutkimuksen tekijän tiedossa. Kaikki tutkimuksen kirjallisuuslähteet ovat julkisia. Tutkimuksesta laaditaan julkinen raportti, joka on saatavissa Maanpuolustuskorkeakoulun kirjastosta.

Tutkijan yhteystiedot

Mikäli teillä on kysyttävää tutkimukseeni liittyen, minut tavoittaa seuraavasti:

puhelin: xxxx

sähköposti: xxxx

Vastauksenne kyselyyni pyydän lähettämään yllä olevaan sähköpostiosoitteeseen.

Ystävällisin terveisin,

Tero Hirvonen

Määritelmät

Viisumivapaudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tietyn valtion kansalaiselta ei edellytetä alle kolmen kuukauden oleskeluun maahantulotarkastusta edeltävää hallinnollista maahantulolupaa.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

OSA 1: Tulevaisuustaulukko

Mitä mieltä olet tulevaisuustaulukon (TULEVAISUUSTAULUKKO PESTYR VIISUMIVAPAUS, liite 1) väittämistä? Valitse vaihtoehto (A,B,C,D), joka on lähimpänä käsitystäsi. Voit myös valita jokerin, joka on toteutumiseltaan epätodennäköinen mutta mahdollinen vaihtoehto. Perusolettamus/trendi kuvastaa yleisesti arvioitua kehitystä. Tulevaisuustaulukko (liite 1) on yhdistelmä useista tulevaisuutta käsittelevistä lähteistä.

Taustatiedoksi voit silmäillä aiemmassa tutkimuksessani selvittämäni (viisumivapauden) vaikutukset rajaturvallisuuden kannalta (liite 2). Pyydän huomioimaan, että tulevaisuustaulukot (liite 1 ja 2) on tehty hie-
man toisistaan poikkeavaan muotoon.

Perustele vastauksesi sille varattuun tilaan (syyt ja täsmennykset). Jos mikään vaihtoehtoista ei ole lähel-
lääkään käsitystäsi, kerro ja perustele oma vaihtoehtosi.

Esimerkki

Kohde	Tulevaisuuden tila	Syyt ja täsmennykset, oma uusi vaihtoehto
P1	A	EU laajenee huolimatta integraation ohenemisesta uusien jäsenmaiden liittymisen myötä. EU:n tuomat taloudelliset hyödyt ovat merkittävämmät kuin siitä aiheutuvat haitat.
P2	Oma	EU laatii uusia sopimuksia Venäjän kanssa, joilla korvataan kaikki kahdenväliset sopimukset. Valtioiden suvereniteetti kahdenvälisiin sopimuksiin poistetaan uudella perussopimuksella.
jne	jne	

Vastaukset (vastaa alla olevaan taulukkoon)

Kohde	Tulevaisuuden tila (A-D, JOKERI)	Syyt ja täsmennykset, oma uusi vaihtoehto
P 1		
P 2		
P 3		
E 1		
E 2		
E 3		
E 4		
E 5		
E 6		
S 1		
S 2		
S 3		
T 1		
Y 1		
Y 2		
Y 3		
R 1		
R 2		

R 3		
R 4		
R 5		
R 6		

OSA 2: Yleiset avoimet kysymykset (kaikki vastaavat)

Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?

Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta Suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?

Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistaako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?

Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkittävämpi tekijä viisumivapautteen liittyvässä päätöksenteossa?

OSA 3: Eriytyvät kysymykset Rajaturvallisuus

Pyydän arvioimaan oheiseen taulukkoon merkityt rajaturvallisuuteen (Tulevaisuustaulukko, Rajaturvallisuus, liite 2) liittyvät vaikutukset. Vastaaminen kuten osassa 1.

Kohde	Tulevaisuuden tila (A-D)	Syyt ja täsmennykset, oma uusi vaihtoehto
Resurssit		
Resurssit kasvavat		
Resurssit pienenevät		
Ennakkovaroitus viisumivapaudesta		
Ajoissa TS-TTS		
Alle 6 kk		
Tavanomainen rikollisuus		
Uusimuotoinen rikollisuus		
Tarkastustaso		
Tekniikka		
Taktiikka		
Johtaminen		
Rajanylitysliikenne		
Elintasero		
Viranomaisyhteistyön merkitys		

Millaisen merkityksen näet rajaturvallisuudella olevan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuuden kannalta?

Voiko rajaturvallisuus muodostua viisumivapauden estäväksi tekijäksi? Perustele vastauksesi.

Millaisia vaikutuksia viisumivapaudella voi olla rajaturvallisuuden kannalta?

Mitkä vaikutuksista voidaan havaita rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän normaalitoiminnan yhteydessä?

Mitkä vaikutukset jäävät todennäköisesti havaitsematta?

Mitä vaikutuksia viisumivapaudella on rajat ylittävän rikollisuuden kannalta?

Voiko viisumivapaudella olla vaikutusta rikosten tekemuotoihin? Miten vaikuttaa?

OSA 3: Eriytyvät kysymykset Ulkopolitiikka ja ulkomaankauppa

Pyydän arvioimaan oheiseen taulukkoon merkityt rajaturvallisuuteen (Tulevaisuustaulukko, Rajaturvallisuus, liite 2) liittyvät vaikutukset. Vastaaminen kuten osassa 1.

Kohde	Tulevaisuuden tila (A-D)	Syyt ja täsmennykset, oma uusi vaihtoehto
Resurssit		
Resurssit kasvavat		
Resurssit pienenevät		
Ennakkovaroitus viisumivapaudesta		
Ajoissa TS-TTS		
Alle 6 kk		
Johtaminen		
Rajanylitysliikenne		
Elintasero		
Viranomaisyhteistyön merkitys		

Millaisia poliittisia vaikutuksia viisumivapaudella voi olla?

Millaisia taloudellisia vaikutuksia viisumivapaudella voi olla?

Mitä hyötyä viisumivapaudesta voi olla Euroopan unionille? Mitä haittaa?

Mitä hyötyä viisumivapaudesta voi olla Venäjälle? Mitä haittaa?

Miten viisumivapauden vaikutukset eroavat eri jäsenmaiden osalta?

Onko viisumivapauskysymyksellä laajempaa poliittista merkitystä?

Millaisia vaikutuksia viisumivapaudella on kulttuurin ja rajojen ylittävän yhteistyön kannalta?

OSA 3: Eriytyvät kysymykset Liikenne

Pyydän arvioimaan oheiseen taulukkoon merkityt rajaturvallisuuteen (Tulevaisuustaulukko, Rajaturvallisuus, liite 2) liittyvät vaikutukset. Vastaaminen kuten osassa 1.

Kohde	Tulevaisuuden tila (A-D)	Syyt ja täsmennykset, oma uusi vaihtoehto
Rajanylitysliikenne		
Elintasoero		

Miten arvioisit henkilöliikenteen (maantie- (henkilö- ja linja-autot), juna-, laiva- ja lentoliikenne) kehittyvän viisumivapauden tullessa voimaan? Erittele liikennelajeittain.

Miten suuren osan matkustajista arvioit olevan ensi kertaa Euroopan unionin alueella?

Miten suuren osan matkustajista arvioit olevan ensi kertaa Venäjän alueella?

Miten suuren osan liikenteestä arvioit olevan sellaisia, joita ei ole järjestetty matkatoimiston/vast. kautta?

Miten arvioit matkatoimistojen/vast. aseman muuttuvan viisumivapauden myötä?

DELFOI 2. KYSELYKIERROS (yhdele vastaajalle lähetetty argumentointi)

Arvon vastaanottaja.

Kiitos ensimmäisen kyselykierroksen vastauksestanne. Vastauksenne on analysoitu ja vuorossa on toinen ja samalla viimeinen kyselykierros.

Kyselyn tavoitteena on tuoda tietoonne muiden vastaajien arvioita ja antaa teille mahdollisuus kommentoida niitä. Samalla voitte vahvistaa omaa arviotanne.

Liitteenä olevassa taulukossa on esitetty tulevaisuustaulukoiden koonnokset, joihin on merkitty kaikkien vastauksien perusteella arvioidut erilaiset tulevaisuudet. Kirjoitan tulevaisuuskuvan myöhemmässä vaiheessa luettavampaan muotoon ja toimitan sen teille muiden tutkimustulosten kanssa tutkimuksen lopussa. Liite on teille lähinnä tiedoksi, eikä tähän kyselyyn vastaaminen edellytä perehtymistä siihen.

Vastausohjeet toiseen kyselykierrokseen:

Ohessa on esitetty samat kysymykset kuin ensimmäisellä kyselykierroksella. Oma vastauksenne on ensimmäisenä, jonka jälkeen teille on esitetty arviostanne hieman poikkeavia vastauksia samaan kysymykseen. Teidän tehtävänänne on arvioida muita arvioita suhteessa omaan vastaukseenne. Voitte yhtä hyvin esittää omaa arviotanne tukevia lisäperusteluita kuin muuttaa arviotanne toisen asiantuntijan vastauksen suuntaan.

Kyselyn tarkoituksena on ensisijaisesti nostaa esittämienne **argumenttien painoarvo** esille.

Tähän kyselykierrokseen vastaamiseen kuluu aikaa noin **puoli tuntia**. Pyydän vastaamaan **kaikkiin** esitettyihin kysymyksiin. Vastauksenne on tutkimuksen kannalta erityisen tärkeä, koska vastauksia ensimmäiseen kierrokseen saatiin varsin vähän.

Pyydän toimittamaan vastauksenne sähköpostitse osoitteeseen xxxx. Vastausten määräaika on **1.4.2011**. Pyydän pysymään tässä määräajassa, koska tutkimukseeni varattu aika ei mahdollista aineiston käsittelyä enää myöhemmässä vaiheessa.

Yksityisyys

Kysely toteutetaan ja raportoidaan nimettömänä siten, että vastaajien henkilöllisyydet ovat ainoastaan tutkimuksen tekijän tiedossa. Kaikki tutkimuksen kirjallisuuslähteet ovat julkisia. Tutkimuksesta laaditaan julkinen raportti, joka on saatavissa Maanpuolustuskorkeakoulun ja Raja- ja merivartiokoulun kirjastosta.

Tässä kyselyssä esitettyjen ensimmäisen kierroksen vastausten kirjaintunnisteet eivät ole yksilöiviä, joten esimerkiksi A-kirjaimella merkitty vastaus ei ole aina saman vastaajan. Kirjaintunnisteita on käytetty ainoastaan erottamaan vastaukset toisistaan.

Tutkijan yhteystiedot

Mikäli teillä on kysyttävää tutkimukseeni liittyen, minut tavoittaa seuraavasti:

puhelin: xxxx

sähköposti: xxxx

KYSYMYS 1:

Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?

Oma vastauksenne: Pelkona on, että rikollisuus kasvaa.

Muita vastauksia:

A: Viisumivapaudella käytännössä vain positiivisia seurauksia. Byrokraattinen prosessi päättyy. Matkailu lisääntyy merkittävästi

B: Matkailu, talous ja suhteet lisääntyvät ja kehittyvät myönteiseen suuntaan. Viisumivapaudella on iso merkitys talouselämälle. Ihmisten välinen vuorovaikutus lisääntyy. Historiaan perustuvat ennakkoluulot joko vähenevät tai lisääntyvät.

C: Monimuotoinen vuorovaikutus, kanssakäyminen ja keskinäinen ymmärtämys vahvistuvat ja koskettavat nykyistä suurempaa ihmismäärää. Toivottavaa olisi, että viisumivapauden myötä tulevat em. positiiviset vaikutukset pitkällä tähtäyksellä osaltaan edistäisivät autoritaarisesti hallitun Venäjän kehittymistä oikeusvaltioksi ja demokraattiseksi hallituksi maaksi, minkä seurauksena Suomen ulkoinen turvallisuus/turvallisuuspoliittinen asema vahvistuisi Venäjän naapurimaana. Mitä demokraattisempi ja ulkopoliittisesti enemmän ennakoitavissa Venäjä on, sitä vähemmän Venäjältä suuntautuu mahdollista sotilaallista uhkaa Suomea (joka ei kuulu esim. Naton turvatakuiden piiriin) kohtaan.

Suomessa viisumivapauden taloudellinen ja työllinen vaikutus tuntuisi poikkeuksellisen merkittävänä erityisesti Etelä-, Itä- ja Pohjois-Suomessa (ja viime kädessä maan bruttokansantuotteeseen), jossa varakkaiden venäläisten ostos- ja lomamatkailu lisääntyisi voimakkaasti. Jo nykyäänkin venäläisten Suomeen suuntautuvan matkailun työllinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri, erityisesti Itä-Suomessa ja Lapin matkailukeskuksissa.

On ennustettavissa, että myös kielteiset seuraukset, esim. rajat ylittävä omaisuusrikollisuus (mm. ryöstöt, varkauden, murrot, rahanväärennys- ja maksukorttirikollisuus) ja ihmiskauppa/ihmiskaupan kaltainen rikollisuus kuten paritusrikollisuus tulisivat kasvamaan.

Lähivuosinakaan Venäjän yhteiskunta ei ole valmis täydelliseen viisumivapauteen mm. puutteellisen ja epäluotettavan väestörekisterin ja passijärjestelmän vuoksi sekä käytännössä toimimattoman ulkomalais- ja rikoslainsäädännön takia.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYKS 2:

Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta Suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?

Oma vastauksenne: Jos rikollisuus kasvaa, turvallisuus heikkenee ilman tehokasta valvontaa.

Muita vastauksia:

A: Ei vaikutusta. Rikollistarkoituksissa EU:n alueelle tulevat ihmiset pääsevät tulemaan halutessaan myös nykyisin, viisumiproseduuri ei sitä millään tavalla estä.

B: Saattaa olla vaikutusta maahanmuuttoon, turvapaikan hakemiseen, harmaan talouden kehitykseen, liikenneturvallisuuteen sekä tavanomaiseen rikollisuuteen. Kielteinen arvomaailma saattaa saada jalansijaa suomalaisten keskuudessa. Oikeudelliset ongelmat saattavat lisääntyä, meillä on oltava paremmat mahdollisuudet oikeusavun ja keskinäisen tietojen vaihdon toteuttamiseen.

C: Sisäinen turvallisuus laajasti ymmärrettyä ei tule merkittävästi heikkenemään, vaikka viisumivapaus tulee helpottamaan em. rajat ylittävää ns. massarikollisuutta. Venäjältä Euroopan unionin alueelle suuntautuvan järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden (esim. rajat ylittävä vakava ja ammattimainen monimuotoinen talousrikollisuus, erityisesti suurimittainen rahanpesu sekä huumausaineiden, savukkeiden ja alkoholin salakuljetus) kannalta katsottuna nykymuotoisella viisumipakkokäytännöllä ei ole ollut merkittävää torjunnallista vaikutusta. Parhaimmassa tapauksessa viisumivapaus tulee jopa vahvistamaan suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuutta, koska viisumivapauden myötä/toteutumisen ehtona EU:n ja Venäjän lainvalvontaviranomaisten välille veloitetaan luotavaksi nykyistä huomattavasti tiiviimpi ja laaja-alaisempi yhteistyö rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Vaikka Venäjän yhteiskunnan ja erityisesti viranomaistoiminnan kaikille tasoille syvään juurtunut korruptio tulee muodostamaan yhteistyölle ajoittaisia ongelmia, korruptio on nyt ja jatkossa ongelma Venäjän ja EU:n yhteistyössä niin viisumipakon kuin -vapaudenkin vallitessa. Venäjän sitouttaminen yhteistyöhön ja yhteisiin käytäntöihin/toimintamalleihin viisumivapaussopimuksen edellytyksenä kuitenkin vahvistaa viime kädessä Euroopan sisäistä turvallisuutta.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 3:

Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistaako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?

Oma vastauksenne: Pitäisi varmistaa sekä henkilö- että välineresurssit.

Muita vastauksia:

A: Uhat lienevät olemassa jo nykyisin. Viisumivapaus ei uhkia lisää.

B: Eivät varmista.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 4:

Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkittävämpi tekijä viisumivapauteen liittyvässä päätöksenteossa?

Oma vastauksenne: En.

Muita vastauksia:

A: Kyllä.

B: Viime kädessä taloudellinen kehitys on merkittävämpi tekijä. Demokraattisissa yhteiskunnissa taloudellinen kehitys vaikuttaa enemmän vaalituloksiin. Täten mahdollinen viisumivapauden mukanaan tuoma talouskasvu on turvallisuuden heikkenemistä merkittävämpi tekijä.

C: Taloudellinen ja poliittinen kehitys on tärkeämpää. Siis se mielikuva, joka eduista on.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 5:

Millaisen merkityksen näet rajaturvallisuudella olevan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuuden kannalta?

Oma vastauksenne: Ainakin täällä itäraajalla rajaturvallisuus ja sen parantaminen välttämätöntä koko EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta.

A: Rajaturvallisuus on luonnollisesti hyvin tärkeä, mutta nykyinen viisumipakkokäytännön torjuntavaikutus ei ole merkittävä torjuttaessa rajat ylittävää järjestäytynyttä ja vakavinta rikollisuutta.

B: Rajaturvallisuus on yksi keskeinen tekijä EU:n sisäistä turvallisuutta, sen merkitys ei kuitenkaan kasva.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 6:

Voiko rajaturvallisuus muodostua viisumivapauden estäväksi tekijäksi? Perustele vastauksesi.

Oma vastauksenne: Ei, mutta siitä on huolehdittava.

Muita vastauksia:

*A: Äärimmäisessä ja tämän seurauksena hyvin epätodennäköisessä tapauksessa kyllä. Viisumivapausso-
pimuksen solmimisen perusta on ulkopoliittinen, ja viisumivapausso-
pimuksen mahdollinen solmiminen
kuuluu EU:n ja Venäjän yhteiseen toimintastrategiaan. Viisumivapausso-
pimuksen solmiminen on alun alkaen ennen
kaikkea Venäjän valtiojohtoon tavoittelema ulkopoliittinen päämäärä, jonka toteutumisen puolesta Venä-
jän valtiojohto on asettanut oman arvovaltansa. Tämän seurauksena on arvioitavissa, että Venäjän val-
tiojohtoon tahtotila on kaikin tavoin tiivistää yhteistyötä rajaturvallisuuden ja toimia myös EU:n sisäisen
turvallisuuden vahvistamiseksi.*

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 7:

Mitkä vaikutukset jäävät todennäköisesti havaitsematta?

Oma vastauksenne: Jollei analyysityössä onnistuta, epämääräinen aines pääsee yli rajan. Vaatii yhteistyön kehittämistä yli rajojen. Etukäteistiedon saannin vaikeus.

Muita vastauksia:

A: Syvemmällä yhteiskunnassa vaikuttavat tekijät, kuten korruptio ja esim laiton työnteko.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 8:

Mitä vaikutuksia viisumivapaudella on rajat ylittävän rikollisuuden kannalta?

Oma vastauksenne: Pienempimuotoisen rajan pintaan kehittyvä rikollisuus kasvaa?? Mahdollisesti myös talousrikollisuus, toisaalta siinä erilaiset valvontamekanismit??

Muita vastauksia:

A: Ennustaminen on vaikeaa; matkustajamäärät kasvavat: ns. massarikokset kasvavat, järjestäytynyt rikollisuus rantautuu maahan, talous- ja huumorikokset yleistyvät entisestään.

B: Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

KYSYMYS 9:

Voiko viisumivapaudella olla vaikutusta rikosten tekemuotoihin? Miten vaikuttaa?

Oma vastauksenne: En osaa sanoa.

Muita vastauksia:

A: Rikosten tekemuodot pääasiassa pysyvät nykyisellään, mutta rikollisuus ”kansainvälistyy”, tutkinta vaikeutuu

B: Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.

C: Vaikutus on melko vähäinen. Samat tekemuodot pysyvät edelleen.

Kommentit ja lisäperustelut:

--

DELFOI-KYSELYN ARGUMENTOINTI

Vastaaja	Kysymys	Oma vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Kommentit ja lisäperustelut
2	Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?	Viisumivapaudella käytännössä vain positiivisia seurauksia. Byrokraattinen prosessi päättyy. Matkailu lisääntyy merkittävästi	1: Pelkona on, että rikollisuus kasvaa.	5: Kielteisenä kehityksenä ovat mahdollinen rikollisuuden ja korruption lisääntyminen. Tosin tulee huomioida, että jo nykytilassa viisumin saanti ei ole suuri ongelma. Myönteisenä kehityksenä ihmisten matkustaminen, kontaktit sekä sen myötä toistensa ymmärtäminen lisääntyy sekä luo myös taloudellista toimintaa.	7: Sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Yleinen liikkumisen vapaus tekee Venäjästä normaalin rajanaapurin. Myös venäläisten mahdollisuus tutustua muuhun Eurooppaan kasvaa. Erilainen toimeliaisuus helpottuu. Rikollisen toiminnan edellytykset vahvistuvat valitettavasti myös.	Viisumi ei ole este rikollisuuden lisääntymiselle. Riviviisumivirkailijan mahdollisuus karsia rikollistarkoituksissa tulevat matkustajat on käytännössä 0, joten viisumiproseduuri on vain byrokraattinen jäännös. Rajavalvontahan tulee joka tapauksessa säilymään ja tod. näköisesti tehostumaan viisumivapauden tullessa voimaan.
2	Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta Suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?	Ei vaikutusta. Rikollistarkoituksissa EU:n alueelle tulevat ihmiset pääsevät tulemaan halutessaan myös nykyisin, viisumiproseduuri ei sitä millään tavalla estä.	3: Saattaa olla vaikutusta maahanmuuttoon, turvapaikan hakemiseen, harmaan talouden kehitykseen, liikenneturvallisuuteen sekä tavanomaiseen rikollisuuteen. Kielteinen arvomaailma saattaa saada jalansijaa suomalaisten keskuudessa. Oikeudelliset ongelmat saattavat lisääntyä, meillä on oltava paremmat mahdollisuudet oikeusavun ja keskinäisen tietojen vaihdon toteuttamiseen.	4: Sisäinen turvallisuus laajasti ymmärrettynä ei tule merkittävästi heikkenemään, vaikka viisumivapaus tulee helpottamaan em. rajat ylittävää ns. massarikollisuutta. Venäjältä Euroopan unionin alueelle suuntautuvan järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden (esim. rajat ylittävä vakava ja ammattimainen monimuotoinen talousrikollisuus, erityisesti suurimittainen rahanpesu sekä huumausaineiden, savukkeiden ja alkoholin salakuljetus) kannalta katsottuna nykymuotoisella viisumipakkokäytännöllä ei ole ollut merkittävää torjunnallista vaikutusta. Parhaimmassa tapauksessa viisumivapaus tulee jopa vahvistamaan suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuutta, koska viisumivapauden myötä/toteutumisen ehtona EU:n ja Venäjän lainvalvontaviranomaisten välille veloitetaan luotavaksi nykyistä huomattavasti tiiviimpi ja laaja-alaisempi yhteistyö rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Vaikka Venäjän yhteiskunnan ja erityisesti viranomaistoiminnan kaikille tasoille syvään juurtunut korruptio tulee muodostamaan yhteistyölle ajoittaisia ongelmia, korruptio on nyt ja jatkossa ongelma Venäjän ja EU:n yhteistyössä niin viisumipakon kuin vapaudenkin vallitessa. Venäjän sitouttaminen yhteistyöhön ja yhteisiin käytäntöihin/toimintamalleihin viisumivapaussopimuksen edellytyksenä kuitenkin vahvistaa viime kädessä Euroopan sisäistä turvallisuutta.	7: Kyllä. Poliittisesti viisumivapaus voi edesauttaa suhteiden normalisoitumista. Turvallisuuden kannalta rikollisuuden toimintaedellytykset lisääntyvät, joka on uhka molemmilla puolilla.	B:n ja C:n kommentteihin voi yhtyä.

2	Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?	Uhat lienevät olemassa jo nykyisin. Viisumivapaus ei uhkia lisää.	3: Tuskin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pystyy riittävästi varmistamaan.	4: Kyllä, mutta myös Venäjä sitoutetaan varmistamaan riittävät resurssit	7: Pelkkä resurssien lisääminen ei riitä, kun yhteistyöstä Venäjän viranomaisten kanssa näissä asioissa pitäisi olla pitkä ja hyvin testattu kokemustausta. Yhteistä toimintaa tulisi kehittää systemaattisesti ja sen pitäisi olla myös arvioitavissa kaikissa muodoissaan.	Ei lisäkommentteja
2	Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkittävämpi tekijä viisumivapauteen liittyvässä päätöksenteossa?	Jos näin olisi, viisumivapaus olisi jo myönnetty.	3:Kyllä.	5:Viime kädessä taloudellinen kehitys on merkittävämpi tekijä. Demokraattisissa yhteiskunnissa taloudellinen kehitys vaikuttaa enemmän vaalituloksiin. Täten mahdollinen viisumivapauden mukanaan tuona talouskasvu on turvallisuuden heikkenemistä merkittävämpi tekijä.	7:Taloudellinen ja poliittinen kehitys on tärkeämpää. Siis se mielikuva, joka eduista on.	Talouden kehityksen kannalta viisumivapaus on oleellinen asia. Valitettavasti vieläkin vanhakantainen ajattelu turvallisuuden oleellisesta heikkenemisestä viisumivapauskysymyksessä hidastaa prosessi.

Vastaaja	Kysymys	Oma vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Kommentit ja lisäperustelut
4	Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?	Monimuotoinen vuorovaikutus, kanssakäyminen ja keskinäinen ymmärtämys vahvistuvat ja koskettavat nykyistä suurempaa ihmismäärää. Toivottavaa olisi, että viisumivapauden myötä tulevat em. positiiviset vaikutukset pitkällä tähtäyksellä osaltaan edistäisivät autoritaarisesti hallitun Venäjän kehittymistä oikeusvaltioksi ja demokraattiseksi hallituksi maaksi, minkä seurauksena Suomen ulkoinen turvallisuus/turvallisuuspoliittinen asema vahvistuisi Venäjän naapurimaana. Mitä demokraattisempi ja ulkopoliittisesti enemmän ennakoitavissa Venäjä on, sitä vähemmän Venäjältä suuntautuu mahdollista sotilaallista uhkaa Suomea (joka ei kuulu esim. Naton turvatakuiden piiriin) kohtaan. Suomessa viisumivapauden taloudellinen ja työllinen vaikutus tuntuisi poikkeuksellisen merkittävänä erityisesti Etelä-, Itä- ja Pohjois-Suomessa (ja viime kädessä maan bruttokansantuotteeseen), jossa varakkaiden venäläisten ostos- ja lomamatkailu lisääntyisi voimakkaasti. Jo nykyäänkin venäläisten Suomeen suuntautuvan matkailun työllinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri, erityisesti Itä-Suomessa ja Lapin matkailukeskuksissa. On ennustettavissa, että myös kielteiset seuraukset, esim. rajat ylittävä omaisuusrikollisuus (mm. ryöstöt, varkauksen, murrot, rahanväärennys- ja maksukorttirikollisuus) ja ihmiskauppa/ihmiskaupan kaltainen rikollisuus kuten paritusrikollisuus tulisivat kasvamaan. Lähivuosiinakaan Venäjän yhteiskunta ei ole valmis täydelliseen viisumivapauteen mm. puutteellisen ja epäluotettavan väestörekisterin ja passijärjestelmän vuoksi sekä käytännössä toimimattoman ulkomaalais-	1: Pelkona on, että rikollisuus kasvaa.	2: Viisumivapaudella käytännössä vain positiivisia seurauksia. Byrokraattinen prosessi päättyy. Matkailu lisääntyy merkittävästi	3: Matkailu, talous ja suhteet lisääntyvät ja kehittyvät myönteiseen suuntaan. Viisumivapaudella on iso merkitys talouselämälle. Ihmisten välinen vuorovaikutus lisääntyy. Historiaan perustuvat ennakkoluulot joko vähenevät tai lisääntyvät.	Em. muiden vastaukset sisältyvät joko kokonaan tai osin omaan aikaisempaan vastaukseen. Pitäydyn edelleen aikaisemmassa vastauksessani.

		ja rikoslainsäädännön takia.				
4	Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta Suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?	Sisäinen turvallisuus laajasti ymmärrettynä ei tule merkittävästi heikkenemään, vaikka viisumivapaus tulee helpottamaan em. rajat ylittävää ns. massarikollisuutta. Venäjältä Euroopan unionin alueelle suuntautuvan järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden (esim. rajat ylittävä vakava ja ammattimainen monimuotoinen talousrikollisuus, erityisesti suurimittainen rahanpesu sekä huumausaineiden, savukkeiden ja alkoholin salakuljetus) kannalta katsottuna nykymuotoisella viisumipakkokäytännöllä ei ole ollut merkittävää torjunnallista vaikutusta. Parhaimmassa tapauksessa viisumivapaus tulee jopa vahvistamaan suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuutta, koska viisumivapauden myötä/toteutumisen ehtona EU:n ja Venäjän lainvalvontaviranomaisten välille veloitetaan luotavaksi nykyistä huomattavasti tiiviimpi ja laaja-alaisempi yhteistyö rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Vaikka Venäjän yhteiskunnan ja erityisesti viranomais-toiminnan kaikille tasoille syvään juurtunut korruptio tulee muodostamaan yhteistyölle ajoittaisia ongelmia, korruptio on nyt ja jatkossa ongelma Venäjän ja EU:n yhteistyössä niin viisumipakon kuin -vapaudenkin vallitessa. Venäjän sitouttaminen yhteistyöhön ja yhteisiin käytäntöihin/toimintamalleihin viisumivapaussopimuksen edellytyksenä kuitenkin vahvistaa viime kädessä Euroopan sisäistä turvallisuutta.	2: Ei vaikutusta. Rikolistarkoituksissa EU:n alueelle tulevat ihmiset pääsevät tulemaan halutessaan myös nykyisin, viisumiprozeduuri ei sitä millään tavalla estä.	7: Kyllä. Poliittisesti viisumivapaus voi edesauttaa suhteiden normalisointumista. Turvallisuuden kannalta rikollisuuden toimintaedellytykset lisääntyvät, joka on uhka molemmilla puolilla.		Pitäydyn edelleen aikaisemmassa vastauksessani. Muiden vastauksissa puhutaan liian yleisellä tasolla rikollisuudesta eikä huomioida vakavan/järjestäytyneen ja massarikollisuuden eroa eikä EU:n ja Venäjän sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyön kehittämismahdollisuuksia.
4	Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistaako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?	Kyllä, mutta myös Venäjä sitoutetaan varmistamaan riittävät resurssit	2: Uhat lienevät olemassa jo nykyisin. Viisumivapaus ei uhkia lisää.	5: Eivät varmista.		Aikaisempi vastaukseni on ok. Jälleen muiden vastauksissa ei huomioida yhteistyövelvoitetta, mikä mahdollisessa tulevassa sopimuksessa asetettaneen Venäjälle.
4	Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkittävämpi tekijä viisumivapauden liittyvässä päätöksenteossa?	EU:n taloudellinen kehitys ei ole riippuvainen yksin EU:n omista toimista; nykyisen globaalin ja verkostoituneen maailmanmarkkinatalouden aikana esim. Kiinassa tai Yhdysvalloissa syntyvä ja näistä maista nopeasti muualle leviävä ennakkoimaton taloudellinen kriisi tai Lähi-Idässä syttyvä sotilaallinen konflikti joka tapauksessa pysäyttäisivät EU:n taloudellisen kehityksen ja veisivät nopeasti vientivetoisen EU:n talousalueen taantumaan. Sen sijaan Venäjän sitouttaminen viisumivapaussopimuksella rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden vahvistamiseksi on tärkeä tavoite, johon globaalin maailmantaloudessa tapahtuvat vaihtelut eivät merkittävästi vaikuttaisi.	5: Viime kädessä taloudellinen kehitys on merkittävämpi tekijä. Demokraattisissa yhteiskunnissa taloudellinen kehitys vaikuttaa enemmän vaalituloksiin. Täten mahdollinen viisumivapauden mukanaan tuona talouskasvu on turvallisuuden heikkenemistä merkittävämpi tekijä.	7: Taloudellinen ja poliittinen kehitys on tärkeämpää. Siis se mielikuva, joka eduista on.		Vastaukseni on edelleen ok. Jos asetetaan talous ja turvallisuus hieman keinotekoisesti ja kärjistäen samalle viivalle, talous on tärkeämpi. Talouden positiivinen kehitys mahdollistaa suurempien resurssien osoittamisen perinteiselle turvallisuuspuolelle. Mutta kuten totesin, EU:n talouskehitys ei riipu lopultakaan Venäjästä.

4	Millaisen merkityksen näet rajaturvallisuudella olevan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuuden kannalta?	Rajaturvallisuus on luonnollisesti hyvin tärkeä, mutta nykyinen viisumipakkokäytännön torjuntavaikutus ei ole merkittävä torjuttaessa rajat ylittävää järjestäytynyttä ja vakavinta rikollisuutta.	1: Ainakin täällä itärajalla rajaturvallisuus ja sen parantaminen välttämätöntä koko EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta.	3: Rajaturvallisuuden merkitys on huomattava turvallisuuden tunteen ylläpitämiseksi, kuten täälläkin hetkellä.		Vastaukseni on edelleen ok. Rajaviranomaiset luonnollisesti painottavat rajaturvallisuutta eli omaa työnsä.
4	Voiko rajaturvallisuus muodostua viisumivapauden estäväksi tekijäksi? Perustele vastauksesi.	Äärimmäisessä ja tämän seurauksena hyvin epätodennäköisessä tapauksessa kyllä. Viisumivapaus sopimuksen solmimisen perusta on ulkopoliittinen, ja viisumivapaus sopimuksen mahdollinen solmiminen kuuluu EU:n ja Venäjän yhteiseen toimintastrategiaan. Viisumivapaus sopimus on alun alkaen ennen kaikkea Venäjän valtio johdon tavoitteleva ulkopoliittinen päämäärä, jonka toteutumisen puolesta Venäjän valtio johto on asettanut oman arvovaltansa. Tämän seurauksena on arvioitavissa, että Venäjän valtio johdon tahtotila on kaikin tavoin tiivistää yhteistyötä rajaturvallisuuden ja toimia myös EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi.	1: Ei, mutta siitä on huolehdittava.	3: En usko siihen. Taloudelliset kysymykset tulevat olemaan kuitenkin merkittävämpiä.	5: Ei tule estämään. Viime kädessä tämän kaltaiset päätökset ovat aina poliittisia. Rajaturvallisuudella voidaan hidastaa kehitystä, ei kuitenkaan estää. Baltian maiden viisumivapaus 90-luvulla sekä useiden Balkanin maiden viisumivapaus kahden viime vuoden aikana ei olisi ollut perusteltua rajaturvallisuuden kannalta.	Vastaukseni on edelleen ok. Käytännössä nykytasoinen rajaturvallisuus ei estä viisumivapautta, vain hyvin epätodennäköisessä tapauksessa, esim. jos Venäjän puolella rajaturvallisuuden taso romahtaisi yllättäen.
4	Mitkä vaikutukset jäävät todennäköisesti havaitsematta?	Esim. laittomien ja rajoitusten alaisten/korkeasti verotettujen tuotteiden kasvava salakuljetus.	1: Jollei analyysityössä onnistuta, epämielinen aines pääsee yli rajan. Vaatii yhteistyön kehittämistä yli rajojen. Etukäteistiedon saannin vaikeus.			Oma ja myös muu vastaus A on ok.
4	Mitä vaikutuksia viisumivapaudella on rajat ylittävän rikollisuuden kannalta?	Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.	1: Pienempimuotoisen rajan pintaan kehittyvä rikollisuus kasvaa?? Mahdollisesti myös talousrikollisuus, toisaalta siinä erilaiset valvontamekanismit??	3: Ennustaminen on vaikeaa; matkustajamäärät kasvavat: ns. massarikokset kasvavat, järjestäytyneet rikollisuus rantautuu maahan, talous- ja huumerikokset yleistyvät entisestään.		Oma vastaus on edelleen ok, muiden vastaukset ovat osittain ok. Viisumipakko ei ole estänyt eikä hidastanut kaikista vakavimman ja järjestäytyneimmän rikollisuuden vaikutusta Venäjältä Suomeen (esim. talousrikollisuuden alalla), eli Suomessa on vaikuttanut jo kauan se venäläisperäinen järjestäytyneet rikollisuus, jolla on intressejä täällä. Massarikollisuus kyllä kasvaisi.
4	Voiko viisumivapaudella olla vaikutusta rikosten tekemuotoihin? Miten vaikuttaa?	Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.	3: Rikosten tekemuodot pääasiassa pysyvät nykyisellään, mutta rikollisuus "kansainvälistyy", tutkinta vaikeutuu	5: Vaikutus on melko vähäinen. Samat tekemuodot pysyvät edelleen.		Vastaukseni on edelleen ok, myös vastaus A on ok. Sen sijaan en yhdy vastaus B:hen vaikuttavuuden osalta.

Vastaaja	Kysymys	Oma vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Kommentit ja lisäperustelut
5	Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?	Kielteisenä kehityksenä ovat mahdollinen rikollisuuden ja korruption lisääntyminen. Tosin tulee huomioida, että jo nykytilassa viisumin saanti ei ole suuri ongelma. Myönteisenä kehityksenä ihmisten matkustaminen, kontaktit sekä sen myötä toistensa ymmärtäminen lisääntyy sekä luo myös taloudellista toimintaa.	2: Viisumivapaudella käytännössä vain positiivisia seurauksia. Byrokraattinen prosessi päättyy. Matkailu lisääntyy merkittävästi	3: Matkailu, talous ja suhteet lisääntyvät ja kehittyvät myönteiseen suuntaan. Viisumivapaudella on iso merkitys talouselämälle. Ihmisten välinen vuorovaikutus lisääntyy. Historiaan perustuvat ennakkoluulot joko vähenevät tai lisääntyvät.	4: Monimuotoinen vuorovaikutus, kanssakäyminen ja keskinäinen ymmärtämys vahvistuvat ja koskettavat nykyistä suurempaa ihmismäärää. Toivottavaa olisi, että viisumivapauden myötä tulevat em. positiiviset vaikutukset pitkällä tähtäyksellä osaltaan edistäisivät autoritaarisesti hallitun Venäjän kehittymistä oikeusvaltioksi ja demokraattiseksi hallituksi maaksi, minkä seurauksena Suomen ulkoinen turvallisuus/turvallisuuspoliittinen asema vahvistuisi Venäjän naapurimaana. Mitä demokraattisempi ja ulkopoliittisesti enemmän ennakoitavissa Venäjä on, sitä vähemmän Venäjältä suuntautuu mahdollista sotilaallista uhkaa Suomea (joka ei kuulu esim. Naton turvataukuiden piiriin) kohtaan. Suomessa viisumivapauden taloudellinen ja työllinen vaikutus tuntuisi poikkeuksellisen merkittävänä erityisesti Etelä-, Itä- ja Pohjois-Suomessa (ja viime kädessä maan bruttokansantuotteeseen), jossa varakkaiden venäläisten ostos- ja lomamatkailu lisääntyisi voimakkaasti. Jo nykyäänkin venäläisten Suomeen suuntautuvan matkailun työllinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri, erityisesti Itä-Suomessa ja Lapin matkailukeskuksissa. On ennustettavissa, että myös kielteiset seuraukset, esim. rajat ylittävä omaisuusrikollisuus (mm. ryöstöt, varkauden, murrot, rahanväärennys- ja maksukorttirikollisuus) ja ihmiskauppa/ihmiskaupan kaltainen rikollisuus kuten paritusrikollisuus tulisivat kasvaamaan. Lähipuosinakaan Venäjän yhteiskunta ei ole valmis täydelliseen viisumivapauteen mm. puutteellisen ja epäluotettavan väestörekisterin ja passijärjestelmän vuoksi sekä käytännössä toimimattoman ulkomalais- ja rikoslainsäädännön takia.	Vaikutuksien dramaattisuutta ei kuitenkaan pidä liioitella. Viisumin saanti on jo ollut helppoa eikä ole mielestäni ollut suuri kynnys matkustamiselle. Venäjän muuttamiseen viisumivapaus vaikuttaa marginaalisesti ja pitkällä aikavälillä.
5	Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta Suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?	Vapaudella on merkitystä, jonka suuruus on hyvin paljon riippuvainen siitä mitä Venäjältä vaaditaan vapauden ehtoina sekä kuinka hyvin esim. takaisinotto sujuu vapauden jälkeen. Jos tämä asia toteutetaan EU:n taholta hyvin vaikutukset ovat hallittavissa.	1: Jos rikollisuus kasvaa, turvallisuus heikkenee ilman tehokasta valvontaa.	2: Ei vaikutusta. Rikollistarkoituksissa EU:n alueelle tulevat ihmiset pääsevät tulemaan halutessaan myös nykyisin, viisumiproseduuri ei sitä millään tavalla estä.		Viisumiproseduuri karsii kyllä alemman tason rikollisia. Kohdan B väite pitää paikkansa järjestettyneen rikollisuuden osalta, mutta ei esim. omaisuusrikollisten osalta täysin.

5	Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistaako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?	Eivät varmista.	1: Pitäisi varmistaa sekä henkilö- että välineresurssit.	4: Kyllä, mutta myös Venäjä sitoutetaan varmistamaan riittävät resurssit		Pitäisi minullakin olla tällä hetkellä miljoona euroa pankkitilillä ja miss suomi makuuhuoneessa, mutta kun ei ole. Raadollinen totuus on, että valtioiden nykyisessä taloustilanteessa resursseja ei lisää viranomaisille tipu.
5	Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkittävämpi tekijä viisumivapauksen liittyvässä päätöksenteossa?	Viime kädessä taloudellinen kehitys on merkittävämpi tekijä. Demokraattisissa yhteiskunnissa taloudellinen kehitys vaikuttaa enemmän vaalitulosiin. Täten mahdollinen viisumivapauden mukanaan tuona talouskasvu on turvallisuuden heikkenemistä merkittävämpi tekijä.	1: En.	2: Jos näin olisi, viisumivapaus olisi jo myönnetty.	4: EU:n taloudellinen kehitys ei ole riippuvainen yksin EU:n omista toimista; nykyisen globaalin ja verkostoituneen maailmanmarkkinatalouden aikana esim. Kiinassa tai Yhdysvalloissa syntyvä ja näistä maista nopeasti muualle leviävä ennakoimaton taloudellinen kriisi tai Lähi-Idässä syttyvä sotilaallinen konflikti joka tapauksessa pysäyttäisivät EU:n taloudellisen kehityksen ja veisivät nopeasti vientivetoisen EU:n talousalueen taantumaan. Sen sijaan Venäjän sitouttaminen viisumivapaus sopimuksella rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden vahvistamiseksi on tärkeä tavoite, johon globaalin maailmantaloudessa tapahtuvat vaihtelut eivät merkittävästi vaikuttaisi.	Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa vaikutukset talouteen ovat aina turvallisuutta merkittävämpi seikka.
5	Millaisen merkityksen näet rajaturvallisuudella olevan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuuden kannalta?	Rajaturvallisuus on yksi keskeinen tekijä EU:n sisäistä turvallisuutta, sen merkitys ei kuitenkaan kasva.	1: Ainakin täällä itärajalla rajaturvallisuus ja sen parantaminen välttämätöntä koko EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta.	3: Rajaturvallisuuden merkitys on huomattava turvallisuuden tunteen ylläpitämiseksi, kuten täälläkin hetkellä.	4: Rajaturvallisuus on luonnollisesti hyvin tärkeä, mutta nykyinen viisumipakkokäytännön torjuntavaikutus ei ole merkittävä torjuttaessa rajat ylittävää järjestäytynyttä ja vakavinta rikollisuutta.	Viisumi on kuitenkin ollut merkittävä osatekijä rajaturvallisuuden ensimmäisellä kehällä.

5	Voiko rajaturvallisuus muodostua viisumivapauden estäväksi tekijäksi? Perustele vastauksesi.	Ei tule estämään. Viime kädessä tämän kaltaiset päätökset ovat aina poliittisia. Rajaturvallisuudella voidaan hidastaa kehitystä, ei kuitenkaan estää. Baltian maiden viisumivapaus 90-luvulla sekä useiden Balkanin maiden viisumivapaus kahden viime vuoden aikana ei olisi ollut perusteltua rajaturvallisuuden kannalta.	4: Äärimmäisessä ja tämän seurauksena hyvin epätodennäköisessä tapauksessa kyllä. Viisumivapaus-sopimuksen solmimisen perusta on ulkopoliittinen, ja viisumivapaus-sopimuksen mahdollinen solmiminen kuuluu EU:n ja Venäjän yhteiseen toimintastrategiaan. Viisumivapaus-sopimus on alun alkaen ennen kaikkea Venäjän valtiojonon tavoitteleva ulkopoliittinen päämäärä, jonka toteutumisen puolesta Venäjän valtiojohto on asettanut oman arvovaltansa. Tämän seurauksena on arvioitava, että Venäjän valtiojonon tahtotila on kaikin tavoin tiivistää yhteistyötä rajaturvallisuuden ja toimia myös EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi.			Venäjän valtiojonon tahtotila on osoittaa kansalaisilleen, että he pystyvät aikaansaamaan heitä hyödyttäviä päätöksiä ja tämän myötä kasvattaa suosiotaan sekä loppujen lopuksi varmistaa nykysysteemin vallassapysyminen.
5	Mitkä vaikutukset jäävät todennäköisesti havaitsematta?	Syvämmällä yhteiskunnassa vaikuttavat tekijät, kuten korruptio ja esim. laitton työnteke.	1: Jollei analyysityössä onnistuta, epämääräinen aines pääsee yli rajan. Vaatii yhteistyön kehittämistä yli rajojen. Etukäteistiedon saannin vaikeus.			termi epämääräinen aines on lievästi sanoen epämääräinen.....
5	Mitä vaikutuksia viisumivapaudella on rajat ylittävän rikollisuuden kannalta?	Lisäävä vaikutus, asiaa ei kuitenkaan pidä liioitella. Maa-hantulokiellot pysyvät keinovalikoimassa myös vapauden jälkeen.	4: Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.			"hit and run" omaisuusrikokset eivät niinkään lisääntyisi, sillä viisumivapaus ei poistaisi rajatar-kastuksia. Suomen ja Viron liikenteessä tämä ilmiö tuli "silmi-le" Baltian maiden Schengen-jäsenyyden, ei viisumien poiston myötä.
5	Voiko viisumivapaudella olla vaikutusta rikosten tekemuotoihin? Miten vaikuttaa?	Vaikutus on melko vähäinen. Samat tekemuodot pysyvät edelleen.	3: Rikosten tekemuodot pääasiassa pysyvät nykyisellään, mutta rikollisuus "kansainvälistyy", tutkinta vaikeutuu	4: Ulkomaalaisten (erit. venäläisten ja Baltian maissa vaikuttavien venäläisperäisten) ammattimaisten omaisuusrikollisten aktiivinen toiminta Suomessa todennäköisesti vahvistuisi. Erityisesti nopeasti ja röyhkeästi toteutettavat "hit-and-run" -tyyppiset sarjamaiset omaisuusrikokset (erit. ryöstöt, murrot, varkaudet) tulisivat yleistymään Suomessa ja muualla EU:ssa.		"hit and run" omaisuusrikokset eivät niinkään lisääntyisi, sillä viisumivapaus ei poistaisi rajatar-kastuksia. Suomen ja Viron liikenteessä tämä ilmiö tuli "silmi-le" Baltian maiden Schengen-jäsenyyden, ei viisumien poiston myötä.

Vastaaja	Kysymys	Oma vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Muu vastaus	Kommentit ja lisäperustelut
7	Miten kuvailisit Euroopan unionin ja Venäjän viisumivapauden vaikutuksia yhteiskuntaan yleisellä tasolla?	Sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Yleinen liikkumisen vapaus tekee Venäjästä normaalin janaapurin. Myös venäläisten mahdollisuus tutustua muuhun Eurooppaan kasvaa. Erilainen toimeliaisuus helpottuu. Rikollisen toiminnan edellytykset vahvistuvat valitettavasti myös.	2: Viisumivapaudella käytännössä vain positiivisia seurauksia. Byrokraattinen prosessi päättyy. Matkailu lisääntyy merkittävästi	3: Matkailu, talous ja suhteet lisääntyvät ja kehittyvät myönteiseen suuntaan. Viisumivapaudella on iso merkitys talouselämälle. Ihmisten välinen vuorovaikutus lisääntyy. Historiaan perustuvat ennakkoluulot joko vähenevät tai lisääntyvät.	4: Monimuotoinen vuorovaikutus, kanssakäyminen ja keskinäinen ymmärtämys vahvistuvat ja koskettavat nykyistä suurempaa ihmismäärää. Toivottavaa olisi, että viisumivapauden myötä tulevat em. positiiviset vaikutukset pitkällä tähtäyksellä osaltaan edistäisivät autoritaarisesti hallitun Venäjän kehittymistä oikeusvaltioksi ja demokraattiseksi hallituksi maaksi, minkä seurauksena Suomen ulkoinen turvallisuus/turvallisuuspoliittinen asema vahvistuisi Venäjän naapurimaana. Mitä demokraattisempi ja ulkopoliittisesti enemmän ennakoitavissa Venäjä on, sitä vähemmän Venäjältä suuntautuu mahdollista sotilaallista uhkaa Suomea (joka ei kuulu esim. Naton turvatakuiden piiriin) kohtaan. Suomessa viisumivapauden taloudellinen ja työllinen vaikutus tuntuisi poikkeuksellisen merkittävänä erityisesti Etelä-, Itä- ja Pohjois-Suomessa (ja viime kädessä maan bruttokansantuotteen), jossa varakkaiden venäläisten ostos- ja lomamatkailu lisääntyisi voimakkaasti. Jo nykyäänkin venäläisten Suomeen suuntautuvan matkailun työllinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri, erityisesti Itä-Suomessa ja Lapin matkailukeskuksissa. On ennustettavissa, että myös kielteiset seuraukset, esim. rajat ylittävä omaisuusrikollisuus (mm. ryöstöt, varkauden, murrot, rahanväärennys- ja maksukorttirikollisuus) ja ihmiskauppa/ihmiskaupan kaltainen rikollisuus kuten paritusrikollisuus tulisivat kasvamaan. Lähivuosinakaan Venäjän yhteiskunta ei ole valmis täydelliseen viisumivapauteen mm. puutteellisen ja epäluotettavan väestörekisterin ja passijärjestelmän vuoksi sekä käytännössä toimimattoman ulkomaalais- ja rikoslainsäädännön takia.	Viisumivapaudella on merkittäviä vaikutuksia.
7	Uskotko viisumivapaudella olevan vaikutusta suomalaisen ja eurooppalaisen yhteiskunnan turvallisuuteen?	Kyllä. Poliittisesti viisumivapaus voi edesauttaa suhteiden normalisointumista. Turvallisuuden kannalta rikollisuuden toimintaedellytykset lisääntyvät, joka on uhka molemmilla puolilla.	2: Ei vaikutusta. Rikollistarkoituksissa EU:n alueelle tulevat ihmiset pääsevät tulemaan halutessaan myös nykyisin, viisumiproseduuri ei sitä millään tavalla estä.	3: Saattaa olla vaikutusta maahanmuuttoon, turvapaikan hakemiseen, harmaan talouden kehittymiseen, liikenneturvallisuuteen sekä tavanomaiseen rikollisuuteen. Kielteinen arvomaailma saattaa saada jalansijaa suomalaisten keskuudessa. Oikeudelliset ongelmat saattavat lisääntyä, meillä on oltava paremmat mahdollisuudet oikeusavun ja keskinäisen tietojen vaihdon toteuttamiseen.		Olen edelleen oman vastaukseni takana.
7	Jos Euroopan unionin ja Venäjän välinen viisumivapaus aiheuttaa uhkan Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle, varmistaako yhteiskunta tai Euroopan unioni riittävät turvallisuusviranomaisten resurssit?	Pelkkä resurssien lisääminen ei riitä, kun yhteistyöstä Venäjän viranomaisten kanssa näissä asioissa pitäisi olla pitkä ja hyvin testattu kokemustausta. Yhteistä toimintaa tulisi kehittää systemaattisesti ja	2: Uhat lienevät olemassa jo nykyisin. Viisumivapaus ei uhkia lisää.	3: Tuskin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pystyy riittävästi varmistamaan.	5: Eivät varmista.	Nähtäväksi jää miten oman maamme budjetissa resursseja kohdennetaan. Euroopan tasolla voi olla haasteellista saada aikaan yhtenäinen järjestelmä, en käytännössä usko tähän.

		sen pitäisi olla myös arvioitavissa kaikissa muodoissaan.				
7	Uskotko Euroopan unionin taloudellisen kehityksen olevan turvallisuutta merkitävämpi tekijä viisumivapauteen liittyvässä päätöksenteossa?	Taloudellinen ja poliittinen kehitys on tärkeämpää. Siis se mielikuva, joka eduista on.	1: En.	2: Jos näin olisi, viisumivapaus olisi jo myönnetty.	4: EU:n taloudellinen kehitys ei ole riippuvainen yksin EU:n omista toimista; nykyisen globaalin ja verkostoituneen maailmanmarkkinatalouden aikana esim. Kiinassa tai Yhdysvalloissa syntyvä ja näistä maista nopeasti muualle leviävä ennakoimaton taloudellinen kriisi tai Lähi-Idässä syttyvä sotilaallinen konflikti joka tapauksessa pysäyttäisivät EU:n taloudellisen kehityksen ja veisivät nopeasti vientivetoisen EU:n talousalueen taantumaan. Sen sijaan Venäjän sitouttaminen viisumivapaussopimuksella rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden vahvistamiseksi on tärkeä tavoite, johon globaalin maailmantaloudessa tapahtuvat vaihtelut eivät merkittävästi vaikuttaisi.	Minulle ei avaudu mitä tarkoittaa vastauksessa C ollut ajatus ” Sen sijaan Venäjän sitouttaminen viisumivapaussopimuksella rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden vahvistamiseksi on tärkeä tavoite, johon globaalin maailmantaloudessa tapahtuvat vaihtelut eivät merkittävästi vaikuttaisi.” Nähdäkseni koko viisumivapauden tavoitteena on nimenomaan taloudellisen ja kulttuurillisen kanssakäymisen helpottaminen. Turvallisuuden kannalta viisumivapaus on ilman muuta haaste, joka lienee merkittävä syy siihen miksi järjestelmän muutokseen ei ole jo ryhdytty.